

Kunnskapsbasert politikk?

*Et studie om instrumentell bruk av kunnskap i
utforming av forebyggende barne- og
ungdomspolitik*

Gina Holand



Masteroppgave ved institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

12.06.2015

Kunnskapsbasert politikk?

*Et studie om instrumentell bruk av kunnskap i
utforming av forebyggende barne- og ungdomspolitik*

© Gina Holand

2015

Kunnskapsbasert politikk?

Gina Holand

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

IV

Sammendrag

Denne studien undersøker det sammensatte forholdet mellom fag og politikk i utforming av evidensbaserte forebyggende tiltak for barn og unge. Studiens formål er å fremskaffe ny empiri om faktorer som påvirker departementenes bruk av samfunnsvitenskapelig kunnskap i politikkutforming.

For å besvare problemstillingen undersøkes tre teoretiske faktorsgruppers forklaringskraft for instrumentell kunnskapsbruk i to caser. Det undersøkes hvorvidt 1) organisatoriske faktorer, 2) kulturelle faktorer, og 3) kunnskapsspesifikke faktorer påvirker hvordan departementsavdelinger bruker og behandler evidensbaserte forskningsbidrag i sitt politikkutformende arbeid. Casene som undersøkes er underlagt forebyggende politikk, og består av forebygging av frafall i videregående opplæring og forebygging av alkoholkonsum blant ungdom.

Analysen baseres på dokumentstudier, deltagende observasjon på fagkonferanse, samt intervjuer med syv nøkkelinformanter knyttet til politikkområdene.

Studien viser en kompleks sammenheng mellom faktorene. Analysen indikerer at faktorene kan skilles i nødvendige og tilstrekkelige faktorer for instrumentell bruk av kunnskap. På den ene siden virker organisatorisk/kulturell nærhet mellom forskningsprodusenter og forskningsbrukere, og at kunnskapen bærer preg av å være empirisk, fremmede for instrumentell kunnskapsbruk. Disse elementene er derimot ikke nødvendige forutsetninger. På den andre siden identifiseres forskningsresultatenes politiske implikasjoner og kunnskapens forskningsmessige kvalitet som nødvendige faktorer. De to sistnevnte faktorene utgjør de største utfordringene for utforming av kunnskapsbaserte tiltak og evidensbasert politikk i casene.

Forord

Først og fremst vil jeg takke min veileder Åse Gornitzka for god og grundig veiledning gjennom hele skriveprosessen. Takk for hyggelige samtaler, god motivasjon og kloke råd.

Takk til imøtekommende, åpne og tillitsfulle informanter fra HOD, KD, SIRUS og NOVA.

Denne oppgaven markerer slutten på fem år som student. Min studietid har vært full av læring, utfordringer, frustrasjon, mestring og glede. Men først og fremst har Eilert Sundts hus vært et sted jeg har møtt mennesker som har gjort stort inntrykk på meg. I arbeidet med denne oppgaven har venner både på og utenfor lesesal 901 holdt motivasjonen og livsgnisten oppe.

Maren Henriksen, Anne Høyer, Stine Hesstvedt, Mari Heglum, Malin Østevik, Unnur Arnadóttir, Astrid Furuseth, Martin Søyland, Lars Sutterud og Ole Røgeberg. Takk for alle kaffepauser, latter og tusenvis av stipendkroner brukt i kantina og på Trygve. En særlig takk rettes til Maren og Stine for korrekturlesning av oppgaven.

Takk til min familie: Nora, Frida, mamma og pappa som under denne perioden (som alltid) har støttet meg både i motgang og medgang.

Men den aller, aller største takken fortjener du, Lauritz. Bedre mann skal man lete lenge etter.

Deler av teksten om gjenstridige problemer (delkapittel. 1.4 og 1.5) er gjengitt fra en tidligere kursoppgave jeg skrev i STV4436 Sentralforvaltningen og statsvitenskapelig analyse.

Antall ord: 26 912 (inkludert forord, sammendrag, innholdsfortegnelse, noter og vedlegg).

Eventuelle feil og mangler i oppgaven er mitt ansvar alene.

Innholdsfortegnelse

Kapittelsammendrag.....	XIII
1 Introduksjon	1
1.1 Kunnskap, evidens og politikk.....	1
1.2 Problemstilling.....	5
1.3 Hva innebærer å <i>bruke</i> forskning?.....	7
1.4 Kunnskapsbasert politikk for gjenstridige problemer?	9
1.5 Gjenstridige samfunnsproblemer.....	11
2 Teoretiske perspektiver og fagdebatter.....	16
2.1.1 Carol Weiss' teori om bruk av kunnskap.....	19
2.2 Studiens teoretiske rammeverk.....	20
2.3 Organisatoriske forklaringer (X1)	21
2.3.1 Forventninger om sammenhenger under (X1):.....	24
2.4 Kulturelle forklaringer (X2)	25
2.4.1 Forventninger om sammenhenger under (X2).....	28
2.5 Kunnskapsspesifikke forklaringer (X3).....	29
2.5.1 Forventninger om sammenhenger under (X3).....	30
3 Metode	32
3.1 Forskningsdesign.....	32
3.2 Valg av prosjektområder og forskningsbidrag	33
3.3 Datamateriale	37
3.3.1 Intervjuer	37
3.3.2 Observasjon på fagkonferanse.....	41
3.4 Vurderinger av validitet og reliabilitet.....	42
4 Norsk sentralforvaltning- mellom fag og politikk.....	45
4.1 Prinsipper, verdier og normer i det politisk-administrative apparatet	47
4.2 Hvordan kan departementene styre kunnskapsproduksjon?.....	48

4.2.1	Organisering av oppdragsforskning.....	51
5	Kunnskap og politikk i forebygging	55
5.1	Hva er forebygging?.....	55
5.2	Kunnskapsbasert forebyggende barne -og ungdomspolitik.....	57
5.3	Forebygging av alkoholkonsum blant ungdom.....	60
5.3.1	«Effekt av rusforebyggende tiltak- alkohol»	61
5.4	Forebygging av frafall i videregående opplæring	62
5.4.1	«Evaluerings av frafallsprogrammet»	62
6	Empiriske funn og observasjoner.....	64
6.1	Observasjoner fra UngData-konferansen.....	64
6.2	Funn fra intervjuer med departementsansatte.....	66
6.3	Funn fra intervjuer med forskere	74
7	Analyse	82
7.1	Generelle observasjoner.....	84
7.2	Forebygging av alkoholkonsum blant unge.....	88
7.3	Forebygging av frafall i VGO	92
7.4	Sammenlikning av caser.....	94
7.5	Hva indikerer funnene?	96
7.6	Sammendrag av analyse.....	97
8	Konklusjon	99
	Litteraturliste.....	103
	Vedlegg.....	110
	Figur 1.0. Sammenfatning av teoretiske antagelser om sammenhenger.....	6
	Figur 1.5. Sammenheng mellom gjenstridige problemer, politikkområder, aktører og forskningsrapporter.	15
	Tabell 2.1. Carol Weiss' teori.....	19
	Tabell 3.2: Oversikt over departementer, kunnskapsprodusenter og rapporter.....	35

Tabell 4.0. Hovedoppgaver for ansatte i departementene 1976-2007. Prosent.....	46
Tabell 5.2. Økning i bevilninger til forebyggende tiltak	59
Tabell 7.4: Største utfordringer for instrumentell kunnskapsbruk.....	95

Kapittelsammendrag

I kapittel 1 introduseres studiens problemstilling og forskningsspørsmål. Det blir gitt en introduksjon til evidensbevegelsen og vitenskapeliggjøringen av samfunnsvitenskapelig kunnskap. Utfordringer for behandling av gjenstridige samfunnsproblemer drøftes. Det argumenteres for at kunnskap kan brukes mangfoldig, men at det metodiske designet i studien hovedsakelig undersøker instrumentell kunnskapsbruk.

I kapittel 2 drøftes tidligere forskningsfunn og fagdebatter om forvaltningens instrumentelle kunnskapsbruk. Studiens teoretiske forventninger om sammenhenger og analyserammeverk presenteres. Det fremsettes forventninger om at organisatoriske, kulturelle og kunnskapsspesifikke faktorer antas å forklare deler av variasjonen i departementavdelingenes instrumentelle kunnskapsbruk i politikktutforming.

Kapittel 3 beskriver studiens forskningsdesign og fremgangsmåte. Casestudiet innebærer en metodetriangulering av dokumentanalyse, deltagende observasjon og intervjuer. Hovedvekten av datamaterialet som benyttes i analysen er fra intervjuer med departementsansatte og forskere tilknyttet caseområdene.

Kapittel 4 presenterer det generelle forholdet mellom fag og politikk i sentralforvaltningen, og dens ulike roller og hensyn i gjennomføring av arbeidsoppgaver. De redegjøres også for hvordan departementene benytter kunnskap, og i hvordan departementene kan styre kunnskapsproduksjon innen sine respektive sektorområder.

I Kapittel 5 beskrives det det spesifikke forholdet mellom fag og politikk i casene som undersøkes. Ambisjonen om en kunnskapsbasert forebyggende politikk presenteres sammen med caseområdene og de tilhørende evalueringene av forebyggende tiltak.

Kapittel 6 inneholder empiriske funn og observasjoner fra datainnsamlingen med hovedvekt på intervjumaterialet.

Kapittel 7 inneholder studiens analyse av hvorvidt de teoretiske forklaringene om sammenhenger (fra kapittel 2) kan forklare departementenes instrumentelle bruk av samfunnsvitenskapelig effektforskning.

Kapittel 8 sammenfatter analysens funn. Studiens hovedfunn viser at forskningens politiske implikasjoner, samt forskningsmessige kvalitet utgjør de mest avgjørende faktorene for instrumentell bruk av kunnskap i casene.

1 Introduksjon

Formålet med denne studien er å undersøke gyldigheten av noen teoretisk funderte antagelser om sammenhenger for hvordan departementer benytter samfunnsvitenskapelig forskning i politikkutforming. I dette kapitlet presenteres samfunnsvitenskapens rolle i politikken, og ulike måter kunnskap kan benyttes i politisk arbeid. Begrepet gjenstridige problemer introduseres i sammenheng med denne studiens caser, som er underlagt paraplybetegnelsen forebyggende politikk.

1.1 Kunnskap, evidens og politikk

Hvordan bruker politisk- administrative organer kunnskap i sitt arbeid? Hva er utfordringene ved å bruke kunnskap i politikkutforming? Og hvorfor kan det være krevende å utforme kunnskapsbasert politikk? Disse spørsmålene har over mange tiår vært gjenstand for både undring og forskning i de samfunnsvitenskapelige fagdisiplinene. I takt med voksende forskningsdatabaser, ny metodeutvikling og økende nasjonale statistikkgrunnlag, har *forskning om forskning* utviklet seg til et eget forskningsfelt.

At empiri og forskning skal ligge til grunn for offentlig politikk har også i økende grad blitt en del av den moderne politiske hverdagen, og et krav fra velgerne i kunnskapssamfunnet. «Forskning viser» har etablert seg som en naturlig del av dagligtalen, og samfunnet har høye forventninger til at politikkenes innhold utarbeides på bakgrunn av et solid kunnskapsgrunnlag. Dette kan også knyttes til en demokratisk norm om at folkestyret skal bygge på et godt kunnskapsgrunnlag (Olsen 1989: 70).

Behovet for såkalt «evidensbasert kunnskap» i utforming av politikk er altså stort. Hvert år brukes store ressurser for å informere politiske prosesser og styrke kunnskapsgrunnlaget bak politiske beslutningsalternativer. Det politisk-administrative apparatet er muligens den viktigste brukergruppen av samfunnsvitenskapelig forskning i Norge. Der tas beslutningene forskningen er rettet mot å påvirke (Baklien 1986: 1). I tillegg finansieres majoriteten av den samlede

nasjonale samfunnsforskningen fra departementshold (ibid). Store deler av den evidensbaserte samfunnsforskningen gjøres på oppdrag av de norske departementene og direktoratene, såkalt oppdragsforskning. De fleste departementer har en årlig bevilning til oppdragsforskning på anslagsvis mellom 5 og 40 millioner NOK per departement. (DAMVAD 2013: 40).

Det ligger ofte store forventninger til at utvikling og iverksetting av politikk skal baseres på faglige råd og vurderinger (Weiss 1979: 469). Dette er åpenbart særlig gjeldene i politikkområder med ambisjoner om å være kunnskapsbasert. I moderne samfunn for øvrig, kan det argumenteres for at det finnes en konsensus om at objektiv forskningsbasert kunnskap kan og bør spille en rolle i politisk-administrative prosesser i kraft av sin nøytralitet (Kisby 2011: 111). Dett kan også regnes som en demokratisk norm om at folkestyret skal bygge på et godt kunnskapsgrunnlag (Olsen 1989: 70).

Forventningen om at kunnskap skal, og bør påvirke politikken kan kobles til evidensbevegelsen¹. Siden 1960-tallet, (og særlig siden 1990-tallet), har denne tankegangen preget arbeidsmetodene både i de samfunnsvitenskapelige forskningsmiljøene og innen det politisk-administrative apparatet² (Hansen og Rieper 2009: 92). I historisk kontekst springer evidensbevegelsen ut fra naturvitenskaplige fremskritt innen forskningsmetode. Den medisinske forskeren Austin Bradford Hill regnes for å være den moderne grunnleggeren av vitenskapelige randomiserte kontrollforsøk (RCT)³. Hills bruk av RCT- metoden gjengitt i artikkelen

¹ Begrep fra Yosef Bhatti, Hanne Foss Hansen og Olaf Rieper: Evidensbevegelsens utvikling, organisering og arbeidsform. En kortlægningsrapport. Akf forlaget 2006.

² Denne utviklingen kan tydeligst spores i England (Kisby 2011: 108-109), men er også svært fremtredende i Norge.

³ RCT anes som den «reneste» eksperimentelle metoden. Forskningsdesignet består av at antall mest mulig like mennesker (eller andre enheter) tilfeldig fordeles i to eller flere grupper for å teste en medisin eller en behandling. En gruppe utsettes for medisinen, mens den andre fungerer som kontrollgruppe. Gruppene følges opp for å undersøke forskjeller mellom eksperimentgruppen og kontrollgruppen.

«Streptomycin treatment of pulmonary tuberculosis» (Hill et. al. 1948) satte en ny gullstandard for vitenskapelig forskning, som raskt spredte seg til andre fagdisipliner. Selv om RCT- metode er mindre vanlig i samfunnsvitenskapelig sammenheng (Skog 2010: 42), gav tilgangen til denne typen *dokumenterte effekter* av behandlinger og sosiale tiltak verdifull informasjon til politiske beslutningstakere. Dette satte fart på samfunnsvitenskapelig metodeutvikling og organisering av systemer for å sikre kunnskapsstrømmer mellom forskningsmiljøer og politisk ledelse. En annen viktig historisk markør for vitenskapeliggjøringen av kunnskap er opprettelsen av systematiserte forskningsdatabaser, som for eksempel den Cochranedatabasen og Campbell Collaboration. For samfunnsvitenskapene førte utviklingen og vitenskapeliggjøringen av forskningsmetodene til et positivistisk vitenskapssyn, og en stor forventning om at mange samfunnsproblemer kunne løses på samme måte som naturvitenskapelige problemer, nemlig ved bruk av vitenskapelige metoder (Reitan 1997: 175).

Evidensbevegelsen har institusjonalisert seg i flere deler av den norske politikken. I de skandinaviske landene hevdes den særlig å ha slått rot i helsesektoren, utdanningssektoren og innen sosialarbeid (Hansen og Rieper 2010: 8). Det finnes mange forklaringer på evidensbevegelsens fremvekst i politikken. En forklaring er at forskermiljøene har utviklet, profesjonalisert og legitimert sin posisjon gjennom å systematisere og syntetisere kunnskap til samfunnet (Hansen og Rieper 2009: 108). Hanne Foss Hansen beskriver fokusskiftet i forvaltningen i en artikkel om offentlig administrasjonspolitik: «Where «old» new public management layers have been economy-based, incentive-based, leadership-based and oriented towards user-responsiveness, the new layer is more broadly knowledge based» (Hansen 2009: 109).

Kunnskapsbasert, - eller evidensbasert politikk innebærer å utforme politiske programmer og tiltak basert på den beste tilgjengelige kunnskap om konsekvensene

av virkemidlene (Johnsen 2013)⁴. Målet med å basere tiltak og programmer på vitenskapelig kunnskap, er å benytte virkemidlene som gir mest mulig effektiv oppnåelse av målet som er satt (ibid). Det er sentralforvaltningens oppgave å sikre faglige hensyn i politikkutforming og implementering av tiltak. Slik sett bærer sentralforvaltningen det øverste ansvaret for å sikre tilgang på valid, reliabel kunnskap innen sine sektorområder, og benytte bredest mulig kunnskapsgrunnlag i oppfølgingen av politiske vedtak. Hvordan sentralforvaltningen bestiller og benytter kunnskap har i lang tid vært gjenstand for forskning og debatt.

Samfunnsvitenskapelig forskning om barn og unge består ofte av kartlegginger av utsatte gruppers behov og evalueringer av ulike sosiale programmer/ tiltak. Men forskningen som gjøres innen forebyggende innsats for barn og unge har noen nærliggende metodiske utfordringer. En særlig utfordring omhandler de usikre årsakskjedene og kausalsammenhengene mellom variablene. Forskningsmiljøene innen barne- og ungdomsforskning tilbyr ofte ikke entydige svar, og flere saksområder er fortsatt underforsket. Politikkfeltet er også preget av uklare fremstillinger om hva som er gode og mindre gode tiltak for måloppnåelse. Disse karakteristikkenes er beskrivende for en type politiske utfordringer fagterminologien beskriver som «gjenstridige problemer»⁵.

Forskningslitteraturen om *evidence based policy* eller *knowledge utilization in public policy* er bred og variert i beskrivelsene av samfunnsvitenskapens rolle i politikken. Litteraturen har gjennomgått flere teoretiske paradigmer⁶, og gjennom ulike tidsepoker har ulike forklaringer blitt tilskrevet ulik grad av forklaringskraft. Lorna Schrefler (2010) sammenfatter forskningslitteraturen og fagdebattene om kunnskapsbruk i politikkutforming gjennom de siste tre tiårene ved å presentere to empiriske hovedfunn om bruk av samfunnsvitenskapelig forskning i

⁴ Store Norske Leksikon «Kunnskapsbasert Politikk».

⁵ Gjenstridige problemer redegjøres for under delkapittel 1.5.

⁶ Særlig med tanke på rasjonalitetsforutsetninger, se delkapittel 2.0.

politikkutforming (Schrefler 2010: 314). På den ene siden beskriver Schrefler at samfunnsvitenskapelig kunnskap har sjeldent en direkte innvirkning på en gitt policy (Morgenstern 1997, Weiss 1986, Premfors 1984). Hun konkluderer også med at det er flere enn én måte å benytte kunnskap på i utvikling av politikk (Boswell 2006, 2008; Radaelli 1995, 2009; Weiss 1979, 1999). Schreflers funn understreker hvor komplekst og utfordrende dette feltet er. Likevel gir denne innsikten grobunn for å undersøke flere interessante forskningsspørsmål.

1.2 Problemstilling

Denne studiens problemstilling er derfor som følger: *Hvilke faktorer påvirker instrumentell bruk av samfunnsvitenskaplig kunnskap i utforming av forebyggende tiltak?*

I tillegg til hovedproblemstillingen undersøkes følgende underspørsmål i studien:

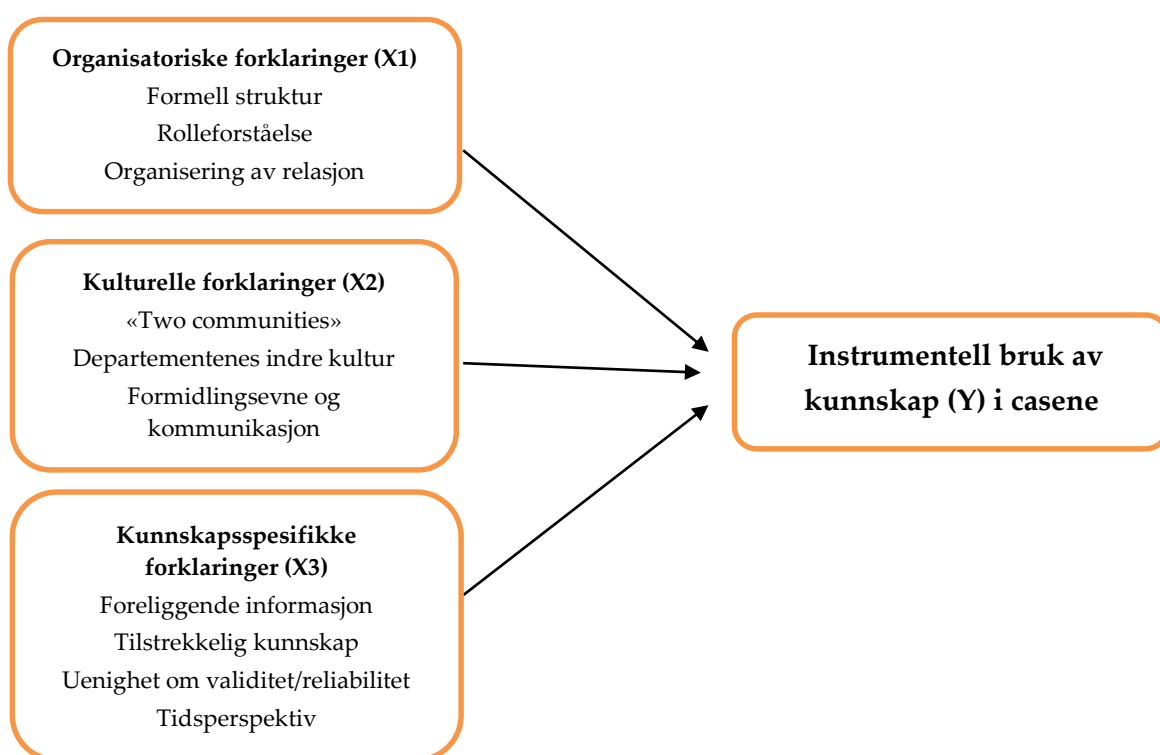
- Hvordan arbeider departementene med forskning?
- Hvordan avdekkes kunnskapsbehov i departementene?
- Oppfattes det som legitimt å ignorere forskningens anbefalinger?
- Er kunnskapsbasert forebyggende barne- og ungdomspolitik politikk en gjennomførbar ambisjon?

For å besvare problemstillingen identifiseres departementsansattes og forskeres oppfatninger om faktorer som påvirker⁷ kunnskapsbruk innen to politikkområder underlagt forebyggende politikk. Politikkområdene som undersøkes er *forebygging av frafall i videregående opplæring* og *rusforebygging blant ungdom med fokus på alkohol*. Disse politikkområdene «eies» av Kunnskapsdepartementet (KD) og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD). Under hvert av tiltakene har jeg undersøkt effektforskningsbidrag som evaluerer måloppnåelsen av tiltakene. Studiens formål er å fremskaffe ny empirisk kunnskap om problemstillingen i forskningsfeltet.

⁷ Fremmer eller hindrer.

Figur 1.0. illustrerer kategorier av teoretiske forklaringer som antas å påvirke instrumentell bruk av samfunnsvitenskapelig kunnskap i politikkutforming. Nærmere beskrivelse av forklaringene finnes i kapittel 2. *Faktorgruppene* i dette rammverket har blitt brukt som utgangspunkt til utforming av intervjuguider, systematisering av observasjoner, og utgjør grunnlaget for analyses teoretiske rammeverk.

Figur 1.0. Sammenfatning av teoretiske antagelser om sammenhenger.



I de neste avsnittene redegjøres det kort for noen sentrale begreper i studien, som instrumentell bruk av forskning, kunnskapsbasert politikk og gjenstridige samfunnsproblemer. Avslutningsvis presenteres en figur som sammenfatter relasjonen mellom begreper, aktører, caser og effektforskningsbidragene som undersøkes.

1.3 Hva innebærer å *bruke* forskning?

Både den empiriske og teoretiske faglitteraturen skiller mellom ulike måter kunnskap kan benyttes i politiske prosesser. Den vanligste oppfatningen om kunnskapsbruk kan beskrives som en instrumentell prosess, som innebærer direkte anvendelse av kunnskap til politiske handlinger og beslutninger (Nutley et. al 2012: 34). På makronivå tilsvarer dette at kunnskap brukes til å utvikle og velge mellom ulike politiske alternativer. På mikronivå brukes kunnskapen til å prioritere de mest effektive handlingsalternativene for måloppnåelse, eller for å redefinere handlingsstrategier (ibid). Karl Erik Brofoss (1989) definerer instrumentell bruk av forskning som:

()..når forskningen brukes til å frembringe kunnskap om effekter av tiltak, når den analyserer effekter av faktorer beslutningstakeren kan gjøre noe med, når den frembringer eksplisitte anbefalinger, og anbefalingene er slik at de kan settes ut i livet innen de eksisterende ressursmessige rammer (Brofoss 1989 referert i Ytrefoss 1991: 6).

I utforming av evidensbasert politikk, er det først og fremst forventet at kunnskap benyttes instrumentelt. Dette innebærer en underliggende forventning om at samfunnsvitene opptrer som *sosiale ingeniører*, som bidrar til å løse sosiale utfordringer (Reitan 1997: 117).

På bakgrunn av forventningne beskrevet ovenfor, fokuserer denne studien primært på instrumentell bruk av kunnskap i politikkutforming. Forskningslitteraturen beskriver derimot mangfoldige måter kunnskap påvirker i offentlig politikk. Foregangskvinnen innen identifisering av kunnskapsbruk i politikkforming var den amerikanske evalueringsforskeren Carol H. Weiss. Weiss benyttet følgende kategorier for å skille bruksmåter av samfunnsforskning i offentlig politikkutforming (Baklien 1983: 35).

1. *Instrumentell bruk*: Forskningen gir empirisk kunnskap som bidrar til å løse et politisk problem. Forskningen kan foreligge før programmer og bli trukket på ved behov, eller har som målsetning å fylle et kunnskapsbehov.

2. *Politisk ammunisjon*: Politikere trekker på forskning for å fremme sine synspunkter. Forskning som trekkes frem av politikere (og andre som vil kjempe for dens implementering) har en større sjanse til å påvirke politiske beslutninger.
3. *Konseptualisering*: Forskning som brukes til å konseptualisere karakteren til et politikkområde/problem eller redefinere den politiske agendaen gjennom å skape oppmerksomhet rundt nye problemer.
4. *Øvrig bruk/misbruk*: Forskning som brukes for å forsinke handling, unngå ansvar for beslutninger o.l.

Andre gjennomgående brukskategorier og begrepssett i litteraturen omtaler teknisk-instrumentelt, strategisk og symbolsk bruk av kunnskap (Schrefler 2010: 314; Boswell 2006: 475). Evidensbevegelsen, og «Evidence based policy and practice» (EBPP) anses for å være særlig fokusert rundt instrumentell kunnskapsbruk (Nutley et al 2012: 34).

Empiriske studier viser gjennomgående en lav grad av instrumentell bruk av samfunnsvitenskapelig forskning i politikktutforming. Det er et veletablert faktum at forskningsbasert kunnskap som oftest ikke når frem og gir uttelling når politikktutforming finner sted og beslutninger fattes (Baklien 1983; Pawson 2006; Ritter 2009). Faglitteraturen beskriver at forskning som oftest påvirker på mer subtile og langsiktige måter, heller enn å ha en direkte innflytelse på politiske beslutninger,- og at den mulig viktigste arenaen forskning påvirker politikken på, er gjennom å forme oppfatninger og tenkemåter (Nutley et. al 2012: 34).

Forskingens opplysende og konseptualiserende rolle er særlig fremmet av Carol Weiss (Weiss 1999: 477). Weiss viser i sin tidligere forskning at kunnskap fra samfunnsvitenskapene har en viktig *opplysende* funksjon som på lengre sikt er med å forme politikken.

As the decision makers whom we interviewed reported, a much more common mode of research is the diffuse and indirected infiltration of research ideas into their understanding of

the world. They reported few deliberate and targeted use of the findings from individual studies. Rather they absorbed the concepts and generalizations from many studies over extended periods of time and they integrated research ideas, along with other information, into their interpretation of events (Weiss og Bucuvalas: 1980).

Weiss forklarer den sjeldne instrumentelle bruken av kunnskap ved å peke på trekk og prosesser i politikkutforming. Weiss beskriver politikkutformingsprosessen som «*the policy making arena*» for å illustrere hvordan ulike interesser og hensyn kjemper mot hverandre. I politikkutformingsarenaen møtes motstridende interesser, ideologiske syn, annen- eller tidligere informasjon om saken, og fastsatte institusjonelle rammer for beslutningstaking. Disse faktorene påvirker hverandre gjensidig, og nye retninger for politikken skapes gjennom gjensidige tilpasninger mellom faktorene (Weiss 1999: 478). I *arenaen* gir evalueringer og annen forskning kun informasjon til samfunnet og beslutningstakerne om de sannsynlige følgene av ulike «vinnere» i kampen, men styrer ifølge Weiss ikke direkte utfallet av prosessen (Weiss 1999: 477). De empiriske funnene om liten grad av instrumentell kunnskapsbruk skaper et interessant forskningsrom for å se nærmere på faktorer som påvirker instrumentell kunnskapsbruk i politikkområder med en uttrykt ambisjon om å være kunnskapsbasert.

1.4 Kunnskapsbasert politikk for gjenstridige problemer?

Forebyggende politikk (eller forebyggende innsats) har røtter tilbake til etterkrigstiden, og har over tid utviklet seg til å bli et omfangsrikt, intrikat politikkområde bestående av mange målgrupper og aktører. I 2009 fremhevet den daværende regjeringen⁸ viktigheten av en omfattende, langsiktig forebyggende politikk gjennom strategidokumentet Regjeringens Strategi for forebygging⁹ (2009).

⁸ Stoltenberg 2-regjeringen (2009-2014)

⁹ Heretter omtalt med forkortelsen RSF.

Regjeringen vil legge større vekt på forebyggende virksomhet. I tillegg til innsatsen for å helbrede, lindre og reparere, skal samfunnet drive en mer bevisst og aktiv virksomhet for å avverge, tilrettelegge og bistå før problemer oppstår (Regjeringens strategi for forebygging 2009: 17).

I dagens politiske landskap er det bred politisk enighet om viktigheten av solid forebyggende innsats, og regjeringsskifter har ikke endret prioriteringene av de viktigste innsatsområdene nevneverdig. I strategidokumentet fra 2009 fremheves viktigheten av at politikken skal være *kunnskapsbasert*. Dette innebærer at programmer og tiltak så langt som mulig skal baseres på tilgjengelig viten om hva som virker og hva som ikke virker ut fra det enkelte problemområdet og den enkelte målgruppen (RSF 2009: 38). Kunnskapsbaserte tiltak tar utgangspunkt i relevant teori og/eller tiltaksforskning eller empiri både med hensyn til hva som påvirker handling hos målgruppen, og i hvilken grad tiltakene tilpasses den organisasjon, målgruppe og kontekst de skal virke i (Rambøll 2011: 3).

Regjeringens intensjon med å løfte frem viktigheten av kunnskapsbaserte tiltak i forebyggingsstrategien var å styrke sannsynligheten for god, effektiv og treffsikker forebygging (RSF 2009: 38). I rundskriv Q-16/2013 ønsker regjeringen¹⁰ opp til å stimulere til forskningsmetoder som kan øke kunnskapsgrunnlaget tiltak igangsettes på. Fra Rundskriv Q-16/2013:

At barn og unge skal få tilbud av høy kvalitet, bør være et ufravikelig krav. Derfor må forebyggende tiltak bygge på kunnskap. Regjeringen legger vekt på å stimulere til metodeutvikling og forskning som kan bidra til at det arbeidet som gjøres faktisk fungerer og kommer barn og unge til gode (Rundskriv Q-16/2013: 2).

Oppfordringen i rundskrivet legger vekt på instrumentell kunnskapsbruk i utforming av forebyggende tiltak, og fremhever effektbasert forskningsaktivitet som et nøkkelen til å med større sannsynlighet realisere ambisjonen om kunnskapsbasert politikk.

¹⁰ Etter tiltredelse av Solberg-regjeringen.

1.5 Gjenstridige samfunnsproblemer

Samfunnsproblemer som er viktige, varige, og vanskelige¹¹- og som brer seg på tvers av departementale ansvarsområder, omtales i forskningslitteraturen som «wicked issues» (Rittel og Webber 1973) eller fornorsket; gjenstridige problemer¹². Denne typen samfunnsproblemer er i sin natur svært sammensatte og komplekse, som for eksempel klimatrusselen, fattigdomsbekjempelse og internasjonal kriminalitet. Problemer av denne arten har en lang historie, men oppmerksomhet og bevissthet rundt dem begynte først å ta form på 1960- og 70-tallet (Roberts 2003: 2).

Håndtering av gjenstridige problemer byr på flere substansielle politiske utfordringer, men også en rekke rent praktiske, ettersom gjenstridige problemer overskrider tradisjonelle ansvarslinjer og sektorgrenser. Dette innebærer at forvaltningens institusjonelle/administrative struktur er betydningsfull, og dens *stivhet*¹³ er avgjørende for hvorvidt løsningsforsøk av gjenstridige problemer er vellykkede eller mindre vellykkede (Lægreid og Fimreite 2013). NPM-bølgen på 1980-tallet førte til store organisatoriske endringer i forvaltningen, og idealer om effektivisering og spesialisering i byråkratiet førte til en økt fragmentering av sektorene i et *silobasert* forvaltningssystem. Per Lægreid og Anne Lise Fimreite beskriver dagens forvaltningssystem med tanke på sektorovergripende oppgaver i Stat og Styling 2013:

Dagens sektorinndelte forvaltningssystem er tilpasset spesialiserte og avgrensede saker. Slike saker er det mange av, og når forvaltningen håndterer slike saker, er det vanligvis med høy kvalitet. Problemene oppstår når sakene overskrider sektor- eller departementsgrenser (Lægreid og Fimreite 2013).

¹¹ Beskrivelse fra tidligere fornyings-, administrasjons- og kirkeminister Rigmor Aasruds tale «Samordning i forvaltninga - sentralt mål i regjeringens politikk» (2006).

¹² Fornorsket begrep hentet fra Difi-rapporten «Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning» (2014).

¹³ Med dette menes muligheten for å opptre dynamisk i møte med utfordringer.

Hilmar Rommetvedt (2006) beskriver det *segmenterte* eller sektorinndelte systemet som potensielt utløsende for store styringsproblemer. Med dette menes at de klare skillene mellom departementenes ansvarsområder fører til «silotenkning», der sektorenes prioritet er å oppnå sektorspesifikke mål og resultater. Gudmund Hernes advarer mot vanskeligheten av en samordnet og helhetlig politikk i et teigdelt sektorsystem med mål -og resultatstyring: «De ulike sektorer kan gjensidig påføre hverandre kostnader som ingen har tiltenkt eller siktet mot. (..) Sektorene spiller Svarteper med hverandre» (Hernes 1983: 296 referert i Rommetvedt 2006: 15).

I en rapport om statens organisering finansiert av Forskningsrådet, beskriver Tormod Hermansen og Inger Marie Stigen (2014) de organisatoriske endringene forvaltningen har gjennomgått siden 1980-tallet. Forfatterne identifiserer forvaltningens håndtering¹⁴ av gjenstridige problemer som selve lakmustesten for hvorvidt utviklingen fra 1980 frem til 2014 har vært positiv. Forfatterne vil ikke konkludere med at staten er bedre organisert i dag enn for tyve år siden, men at den utvilsomt ville vært *dårligere* organisert dersom de organisatoriske endringene ikke hadde blitt gjennomført.

Horst Rittel og Melvin Webbers artikkel «Dilammas in a General Theory of Planning» (1973) lanserte først begrepet «wicked problems» innen sosialpolitikk og planlegging av sosiale reformer. Den noe utradisjonelle beskrivelsen "*wicked*" har sin motsats i tekniske problemer¹⁵, som forfatterne omtaler som "*tame*", eller tamme problemer. Forskjellen mellom et tamt og et gjenstridig problem ligger i at det gjenstridige problemets natur og omfang gjør det *uhåndterlig*, ettersom det mangler gode strategier og verktøy for å definere, avgrense, og angripe problemet (Rittel og Webber 1973: 160). Rittel og Webbers artikkel (1973) sikter på å gi en klarere definisjon og beskrivelse av gjenstridige problemer ved å identifisere ti kjennetegn disse problemene har til felles.

¹⁴ Evne til samordning og innsats omkring sektorovergripende problemer.

¹⁵ For eksempel innen fagdisiplinene matematikk, fysikk og kjemi.

1. Det finnes ingen endelige formuleringer av et gjenstridig problem- det er konflikt om hva problemet *er*.
2. Gjenstridige problemer har ingen naturlige "stopp-punkter", løsningene er uendelige.
3. Løsninger på gjenstridige problemer er ikke riktige eller gale, men gode eller dårlige.
4. Det finnes ingen umiddelbar eller ultimat test av hvorvidt en potensiell løsning er god.
5. Hvert løsningsforsøk er risikofyllt; ettersom prøv-og-feil ikke er en mulighet, teller hvert forsøk betydelig og setter spor.
6. Gjenstridige problemer har ikke en uttømmende rekke potensielle alternativer, eller et velbeskrevet sett av tilgjengelige operasjoner som kan inkluderes i planlegging.
7. Hvert gjenstridig problem er i hovedsak unikt.
8. Hvert gjenstridig problem kan ansees som et symptom på et annet problem.
9. Et gjenstridig problem kan forklares på utallige måter. Valget av forklaringen bestemmer innholdet i problemets løsning.
10. Samfunnsplanleggere er ansvarlige for konsekvensene av løsningsforsøkene.

Rittel og Webbers kjennetegn skisserer et dystert bilde for forståelse av slike problemer. Denne trenden er gjennomgående i forskningslitteraturen. Bidrag i litteraturen påpeker at problemer av denne arten er uløselige, og andre definerer dem som *reaktive* (Tom Ritchey 2011). Med dette menes at problemet *besvarer* et hvert løsningsforsøk ved å endre karakter, lik at nye løsninger stadig kreves. Andre forskere (DeGrace og Stahl, 1990; Guindon, 1990; Verma, 1998) advarer mot forsøk på å løse gjenstridige problemer med en tradisjonell lineær fremgangsmåte (dvs. spesifisere problemet, samle og analysere data, formulere en løsning og implementere den). Ved å angripe problemet etter den lineære modellen, kan løsningsforsøket gi negative effekter som vil kunne spores i lang tid (Nancy Roberts 2000: 2).

Håndtering av gjenstridig problemer har i økende grad blitt en stor utfordring for mange lands forvaltninger, og den stadig tettere globale integrasjonen mellom stater skaper flere arenaer der nasjonale regjeringsapparater må samarbeide om problematikkene internasjonalt. All forebyggende politikk kan betegnes som

gjenstridig. *Gjenstridigheten* av den forebyggende politikken innen innsatsområdene frafall i videregående opplæring og rusmiddelbruk blant unge kan kategoriseres gjennom Roberts' modell (se vedlegg s. 113.) Av modellen kan det argumenteres for at gjenstridigheten kommer til uttrykk gjennom følgende aspekter:

- Det finnes konflikt om både problemet og løsningen. Med dette menes *årsaken*, hvilke underliggende problemer «symptomene» er indikatorer på, hvilke tiltak som er nyttige/gode, hvilke mål som skal oppnås og hvem de viktigste aktørene for å fremme løsningene er.
- Det finnes en ansvarsspredning ved at mange aktører involveres, og dermed utfordrer departementenes ansvarsområder.
- Relasjonen mellom aktørene er ikke preget av konkurranse i disse politikkområdene. Relevante aktører trekker i samme retning¹⁶.

Denne studien undersøker instrumentell bruk av kunnskap innen de forebyggende tiltakene «Frafallsprogrammet» og alkoholforebyggende holdningskampanjer. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring¹⁷ (NOVA) og Statens institutt for rusmiddelforskning¹⁸ (SIRUS) har gjennomført effektevalueringer av tiltakene. Det sentrale spørsmålet i denne studien omhandler faktorer som påvirker hvorvidt anbefalinger fra forskningsrapportene brukes instrumentelt til å utvikle, videreføre eller avslutte tiltakene.

Figur 1.5. oppsummerer forebyggende barne- og ungdomspolitik som et gjenstridig område bestående av flere enkeltområder. KD og HOD forvalter to av områdene, og styrer både tiltak og kunnskapsproduksjon innen sine ansvarsfelter.

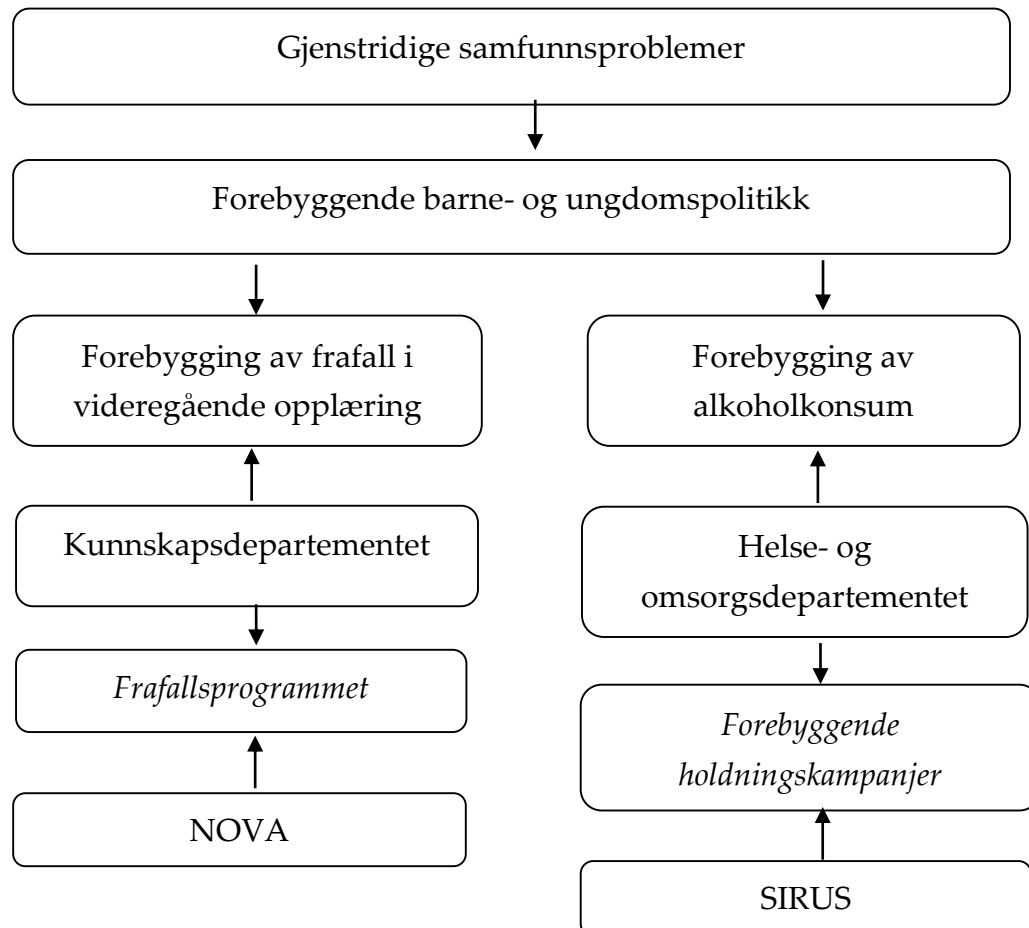
¹⁶ Med dette menes fravær av aktører som- etter modellens definisjon, for eksempel ville arbeidet for økt frafall i VGO eller for økt rusbruk blant unge. Et tilfelle der slike aktører er tilstede er for eksempel i klimapolitikken, der en rekke aktører arbeider for å motbevise menneskeskapte klimaendringer.

¹⁷ Omtales heretter med forkortelsen NOVA

¹⁸ Omtales heretter med forkortelsen SIRUS.

Figur 1.5. Sammenheng mellom gjenstridige problemer, politikkområder, aktører og forskningsrapporter.

Figur 1.5.



2 Teoretiske perspektiver og fagdebatter

I dette kapittelet presenteres utviklingen av den teoretiske forskningslitteraturen og teoretiske antagelser om faktorer som påvirker bruk av forskning i politikkutforming. Innledningsvis presenteres denne studiens teoretiske rammeverk. Studiens antagelser om sammengenger er inspirert av Carol Weiss' forklaringsmodell, men inkluderer også andre sentrale momenter fra forskningslitteraturen.

Teoretiske forskningsbidrag om bruk av kunnskap i politikkutforming hadde en stor vekst på 1980-tallet, og kan knyttes til institusjonaliseringen av evidensbevegelsen. Den teoretiske litteraturen omkring «evidence based policy making» er bred og omfangsrik. En substansiell del av denne litteraturen omhandler også «policy based evidence making», hvor forskning bestilles for å støtte opp under allerede fattede politiske beslutninger (Boden og Epstein 2006; Marmot 2004).

Sophie Sutcliffe og Julius Court definerer evidensbasert politikkutforming følgende: «Evidence based policy making is a discourse or set of methods which informs the policy process, rather than aiming to directly affect the eventual goals of the policy» (Sutcliffe og Court 2005: iii). Denne definisjonen peker tilbake til Weiss' konseptualiserende funn, og representerer en del av den teoretiske fagutviklingen, som har gjennomgått flere teoriparadigmer. De ulike paradigmene er tett knyttet til antagelser om kunnskapens vesen, politikkutformingens natur¹⁹ og forutsetninger om aktørenes rasjonalitet. I en review-artikkel har Harry Jones (2009) har systematisert kunnskapsparadigmene i følgende kategorier:

1. Realisme/ rational choice. Denne retningen kan beskrives som en lineær, eller kunnskapsdrevet modell der kunnskap ansees for å bidra instrumentelt med nyttige og politisk nøytrale innspill for å forbedre politikken. Politikkutforming fungerer som en «problemløsningsarena» som følger faglig fornuft og logikk. I denne tradisjonen brukes ofte forenklete modeller (se

¹⁹ Med dette menes teoretiske antagelser om egenskaper ved kunnskap i seg selv og politikkutforming i seg selv.

for eksempel Howlett, Ramesh og Pearl 2009: 12²⁰) for å illustrere de ulike «stadiene» i beslutningsprosessen og hvordan kunnskap kan påvirke i de ulike stadiene. Denne delen av faglitteraturen legger til grunn premisser om aktørenes interesser og rasjonalitet mest kjent fra «rational choice» -tankegang. Det innebærer at aktørene tillegges egenskaper og interesser som i hovedsak bunner ut i ønske om større makt og innflytelse, eller oppnåelse av vedtatte mål (Boswell 2008: 473).

2. Pluralisme og opportunisme. Denne retningen utfordrer rasjonaliteten i politikkkutforming, og inkluderer flere rasjonale enn det lineære og instrumentelle. Det er derimot ikke en kynisk eller kaldt kalkulerende forklaringsmodell, men åpner for en annen forståelse om kunnskapsbehov. Politikkkutforming sees som en «problemløser», men også som en meklende, politisk lojal mekanisme der kunnskap brukes flerfoldig. I denne retningen oppdrives kunnskap etter byråkratiets eget behov, og er avhengig av konkurrerende kunnskapsaktører.
3. Politikk og legitimering. I denne retningen beskrives makt som en avgjørende faktor i alle ledd. Heller enn som en universell instrumentell funksjon, benyttes kunnskap til å legitimere og opprettholde eksisterende maktstrukturer. Dette innebærer at kunnskap kan brukes til å legitimere politiske handlinger- ofte i etterkant av at handlinger har funnet sted. Et eksempel på dette er at teknisk kunnskap kan bidra til å glatte over politisk betente aspekter ved situasjoner (Autes 2007).

Modeller om rasjonalitet

Kunnskapsparadigmene beskrevet ovenfor inneholder relativt sterke antagelser om kunnskapsbrukeres rasjonalitet og motivasjoner. Mange faktorer kan antas å påvirke hvilket rasjonale som best beskriver aktørenes adferd. I systemer der forskningen har en mer udefinert rolle, prestasjonsbasert finansiering, eller har politiske ambisjoner, vil jeg anta at det realistiske perspektivet²¹ kan tilby mer fruktbare tolkninger enn det sannsynligvis kan i det norske tilfellet. Avstanden mellom de norske

²⁰ Se vedlegg side 113.

²¹Beskrevet under realisme /rational choice ovenfor.

forskningsmiljøene og departementene/beslutningstakere er relativt kort i Norge sammenliknet med andre land der rational choice-baserte rasjonalitetsforutsetninger tidligere har blitt benyttet for å forklare instrumentell kunnskapsbruk.

Forestillingen om samfunnsvitere som *sosiale ingeniører* bygger på antagelser om både for forskere og beslutningstakere. Marit Reitan (1997) beskriver den forventede rasjonalitetsmodellen i norsk sammenheng som synoptisk rasjonell, der troen på en nøytral og verdifri vitenskap står sterkt. Denne modellen innebærer at rasjonaliteten ligger i organisasjonen som *helhet*, og at organisasjonen er et instrument for måloppnåelse som ligger utenfor organisasjonen selv. Av dette innebærer rasjonell handling at organisasjonen maksimerer organisasjonens målsetninger (Reitan 1997: 172). Ett av kjernepremissene i denne teoritradisjonen baserer seg på at administrative organer fundamentalt sett er opptatt av å sikre legitimitet i form av å møte sosiale forventninger om passende strukturer, praksis, retorikk og utfall (Scott 1991: 169).

Departementene har flerfoldige oppgaver og målsetninger²², og hvilke målsetninger som veier tyngst er svært avhengig av den sosiale konteksten. I denne studien mener jeg derfor en synoptisk rasjonalitetsmodell som bakgrunn for tolkning vil kunne appliseres i norsk sammenheng og gi tilføre mer nyanserte tolkninger av fenomener enn rational-choise baserte rasjonalitetsmodeller. Sannsynligvis inneholder de fleste prosesser elementer av alle paradigmene beskrevet på side 16-17. Et grunnleggende premiss derimot,- uavhengig av kontekst eller teoretisk fagparadigme, er at evidenstenkning i politikktutforming tilbyr en rasjonalisering av debatten der politiske parter gis mulighet til å enes på grunnlag av best tilgjengelig informasjon (Hansen og Rieper 2009: 106). Slikt sett kan evidenstenkning og bevisst kunnskapsbruk ansees for å være en type rasjonell organisatorisk adferd i departementene.

²² Departementenes oppgaver, styringsprinsipper og verdier redegjøres for i kapittel 4.

2.1.1 Carol Weiss' teori om bruk av kunnskap

Weiss' teori har siden hennes artikkel «The interface between Evaluation and Public Policy» ble publisert, høstet stor anerkjennelse innen fagmiljøene innen bruk av evalueringer og forskning. Carol Weiss' hovedfunn i artikkelen er at samfunnsvitenskapelig fagkunnskap ofte *ikke direkte* benyttes i politikktutforming. Med dette menes at samfunnets beslutningstakere sjeldent utformer politikk på bakgrunn av samfunnsvitenskapelige evalueringer eller annen forskning. Weiss forklarer dette ved å identifiserer fire faktorer som «hindre» for bruk av samfunnsvitenskapelig kunnskap; interesser, ideologi, (annen) informasjon og institusjon. Disse fire i'ene utdypes i tabellen nedenfor (Tabell 2.1.)

Tabell 2.1. Carol Weiss' teori.

Formende faktor	Betydning for politikktutforming (Weiss' teori)
Interesser	Konkurrerende samfunnsgrupper ønsker oppslutning om deres sak. Eksempler er at økonomiske interesser ønsker å ekspandere produksjon eller at miljøforkjempere ønsker å redusere forurensning fra industri.
Ideologi	Politiske beslutningstakere veiledes av sin politiske ideologi. Med dette menes systemet av verdier og prinsipper som er underliggende for politikken de promoterer. Det forventes av politikere at de handler i tråd med verdiene de promoterer- og ikke går på akkord med dem i saker som rører ved de ideologiske grunnprinsippene.
Informasjon	Når ny samfunnsvitenskapelig kunnskap kommer inn i kunnskapsdatabasen, utsettes den umiddelbart for konkurranse fra tidligere informasjon. Samfunnsvitenskapelig forskning er kun en av svært mange kilder til kunnskap. Forskningen vil møtes med innvendinger og kritikk basert på tidligere forståelser av saken.
Institusjon	Beslutningstakere opererer i et system med en lang historie, satte lover, normer, tradisjoner, faste budsjetter og standardiserte beslutningsprosesser. Dette setter grenser for hva som kan, og hva som ikke kan vurderes i beslutningsprosessen. Tidligere praksis på et saksområde kan føre til en sti-avhengighet, der det er svært utfordrende å «gå tilbake til start» og begynne på nytt.

Weiss' rammeverk peker på flere interessante dimensjoner. Jeg har likevel valgt å modifisere dette rammeverket noe, ettersom jeg anser noen av dimensjonene for å være utfordrende å applisere til prosjektene som undersøkes, og at andre faktorer muligens er mer betydningsfulle.

2.2 Studiens teoretiske rammeverk

Forventningen om funn i analysen baseres på teoretiske antagelser om faktorer som påvirker departementenes kunnskapsbruk i politikkutforming. Jeg har valgt å systematisere gjennomgående faktorer som i faglitteraturen argumenteres for å påvirke bruk av kunnskap i politikkutforming²³ i tre «faktorgrupper», henholdsvis 1) organisatoriske forklaringer, 2) kulturelle forklaringer og 3) kunnskapsspesifikke forklaringer. Faktorene i gruppene forventes å kunne forklare deler av variasjonen i departementenes instrumentelle bruk av kunnskap i politikkutforming i casene. Å undersøke et bredt spekter av forklaringsfaktorer kan forhåpentligvis danne et mer nyanser og fullstendig bilde av sammenhengene. Forklaringene faktorene beskriver er tett knyttet til institusjonell teori og organisasjonsteori.

Det finnes stor bredde innen teorilitteraturen hva gjelder vektleggingen av faktorer som fremmer eller hindrer instrumentell bruk av kunnskap i politikkutforming. Gjennomgående kan de ulike faktorene som gjengis i denne litteraturen systematiseres i tre brede kategorier.

1. Organisatoriske forklaringer: Strukturelle trekk ved organiseringen av forvaltningsapparatet, forvaltningens ulike roller og formell organisering mellom aktørene påvirker om/hvordan kunnskap benyttes.

²³ Norsk oversettelse av fagfeltet Knowledge utilization in public policy.

2. Kulturelle forklaringer: Departementenes indre kultur, kulturelle forskjeller mellom forskermiljøer og departementsavdelinger, kommunikasjon- eller formidlingssvikt skaper avstander som gjør at kunnskapen ikke når frem.
3. Kunnskapsspesifikke forklaringer: Trekk ved kunnskapen som forklaring på brukeratferd. Dette kan innebære at kunnskapen som fremstilles er for usikker, lite relevant, tar for lang tid å fremstille/presenteres utidig, gir ikke godt nok grunnlag, eller vurderes som skjev.

2.3 Organisatoriske forklaringer (X1)

Denne kategorien faktorer har nære trekk til Weiss' variabel «Institusjon», og Morten Egebergs to perspektiver om organisatorisk struktur fra hans artikkel «How Bureaucratic Structure Matters» (2003). Kategorien omfatter faktorene *formell organisering i departementene, departementenes roller og hensyn, og organiseringen av forholdet mellom departement og forskningsprodusenter*. Den primære antagelsen i denne faktorgruppen er at organiseringen av departementsstrukturen påvirker ansvarslinjer, roller og praksiser som kan virke fremmende eller hemmende for bruk av samfunnsvitenskapelig fagkunnskap i politikkutforming.

En organisasjonsstruktur er en normativ struktur bestående av regler og roller som mer eller mindre spesifiserer hvem som forventes å utføre hvilke oppgaver- samt på hvilken måte (Scott 1981 referert i Egeberg 2003: 117). Gjennom den gjeldende strukturen fordeles politikkområder mellom departementene, og fungerer i tillegg som et politisk uttrykk for hvilke politikkområder som «hører sammen» (ibid). Gulick (1937) beskriver fire grunnleggende måter oppgaver og ansvar kan fordeles gjennom horisontal spesialisering; basert på geografiske territorier, formål (sektor), funksjon (prosess) eller målgruppe (Egeberg 2003: 117). Den norske strukturen er preget av å være sektorinndelt. Vertikal spesialisering innebærer forflytning av ansvarsområder *nedover* i strukturen, som opprettelser av direktorater eller andre underliggende etater

i departementene, der de underliggende enhetene utfører spesialiserte oppgaver innen departementenes ansvarsområde.

Departementenes formelle organisering, roller og hensyn

Sentralforvaltningen har mange oppgaver og oppfyller flere funksjoner både som politisk sekretariat og administrativt senter. Den formelle forvaltningsstrukturen er preget av klart avgrensede sektorområder. «Silo-forvaltning» har tidligere blitt identifisert som en stor utfordring²⁴ hva gjelder sektorovergripende problemer og forskningsinnsatser i slike politikkområder. Alle de norske departementene har et forskningsansvar gjennom sektoransvaret²⁵. Dersom departementene har tilstrekkelig kapasitet til å følge opp forskning, har en egen forskningspolitikk, FoU-avdelinger, forskningskoordinatorer eller bevilger større summer til Forskningsrådet for å finansiere forskningsprogrammer, er det nærliggende å anta at forskning har en innflytelsesrik rolle i politikkutformingen.

Forvaltningen er organisert etter ulike prinsipper, og disse kommer til uttrykk innad i departementsstrukturen gjennom horisontal og vertikal spesialisering. Vertikal spesialisering handler om mer enn oppgavefordeling. Den indre organisatoriske strukturen innebærer at byråkrater ved de ulike vertikale nivåene i departementene har svært ulik kontakt med politisk ledelse, utsettes ulikt for politiske signaler, og har ulikt omfang av horisontal samhandling (Egeberg 2003: 122). Direktoratenes organisering som rene fagenheter gjør dem til svært kunnskapsintensive, og en kan argumentere for at direktoratene er utsatt for mindre politisk styring enn departementene. Den vertikale spesialiseringen og avstanden til politisk ledelse kan innebærer at direktoratene kan planlegge langsiktig. At departementene er nært organisert den politiske ledelsen, kan være en utfordring dersom kunnskap som fremlegges strider med den sittende regjerings politikk eller holdninger. Nærheten til

²⁴ Påpekes i en rapport fra OECDs gjennomgang av det norske innovasjonssystemet (St.meld. nr. 30.(2008-2009)).

²⁵ Redegjøres for i delkapittel 4.2.

politisk ledelse i departementene, innebærer til tider komplekse vurderinger av rolleforståelser i oppgaveløsning. I departementenes politiske rolle som politikkkutvikler forventes en balanse mellom politisk lojalitet, partipolitisk nøytralitet og faglig uavhengighet. Den organiserte nærheten mellom departementer og beslutningstakere innebærer også en norm om hensyn for å gjennomføre ministerprioriterte oppgaver.

At forvaltningsstrukturen er delt vertikalt kan også tenkes å påvirke kunnskapsoverføringen fra forskermiljøer til departementer. Den vertikale spesialiseringen i forvaltningen har flyttet store deler av ansvarslinjene rundt bestilling, oppfølging og innhentingprosessen av oppdragsforskning. Dette fordi de fleste av departementenes oppdragsprosjekter følges opp av direktoratene, og kunnskapen dermed får en «lengre vei å gå» tilbake til departementsavdelingene.

Organisering av relasjonen mellom departementer og forskningsprodusenter

Et gjennomgående tema i forskningslitteraturen handler om organisatorisk *nærhet* mellom kunnskapsbruker og kunnskapsprodusent. At relasjonen mellom aktørene, både kulturelt²⁶ og organisatorisk tett forventes å påvirke departementenes bruk av kunnskap. Helse- og omsorgsdepartementet har to forskningsinstitutter blant sine underliggende etater²⁷. Dette kan forventes å skape en «kortere vei» mellom aktørene gjennom liknende organisatoriske normer og rutiner, og kan regnes som en type vertikal spesialisering. Kunnskapsdepartementet har en særstilling som overordnet ansvarlig for forskning og forskningspolitikk, og har det administrative ansvaret for flere forskningsinstitutter.

En annen organisasjonsmodell er gjeldende når forskningsprosjekter kanaliseres gjennom Forskningsrådet (NFR). I en slik struktur kan det forventes en større avstand mellom departement og kunnskapsprodusenter, men dette kan muligens kompeseres

²⁶ Forventet betydning av kulturell nærhet beskrives under Kulturelle forklaringer (X2).

²⁷ Henholdsvis SIRUS og Folkehelseinstituttet.

for dersom departementene har representanter i forskningsprosjektenes programstyrer.

En tredje form for organisering av forskningen er et mer markedsliknende system uten noen spesielle bindinger mellom forskningsinstitutter og departementer. Lovreglementet for offentlige anskaffelser regulerer denne relasjonen gjennom anbudsrunder i offentlige databaser som Doffin og Merccell. Organiseringen av anbudssystemet (som regulerer forholdet mellom partene) er sterkt kritisert²⁸. Døringene i regelverket for anbudssystemet kan i noen tilfeller tenkes å påvirke oppdragsprosessen på en måte som gir utslag både i relasjonen mellom forsker og departementsavdeling, og i seg selv påvirke kunnskapen som produseres.

2.3.1 Forventninger om sammenhenger under (X1):

Denne faktorgruppen er tett knyttet til organisasjonsteori og kan forventes å fange opp noen strukturelle-organisatoriske utfordringer som påvirker hvordan kunnskapen benyttes. Faktorene kan knyttes til departementenes formelle struktur som horisontalt og vertikalt spesialisert. Organisatoriske faktorer som antas å påvirke instrumentell kunnskapsbruk er vektingen av departementsansattes ulike roller og hensyn, organisatorisk nærhet til forskningsinstitusjoner, kjennskap til foreliggende forskning, arbeidskapasitet, og mulighet til å følge opp forskningsprosjekter. Denne gruppen inkluderer også departementenes ulike organisatoriske roller med tanke på lojalitet til politisk ledelse. Det forventes også at de formelle rammene rundt kunnskapsinnhenting påvirker departementenes bruk av kunnskapen.

Under forventninger om sammenhenger forventes faktorene teoretisk å påvirke enten som fremmende eller hemmende for instrumentell kunnskapsbruk, avhengig av om en faktor tillegges lav eller høy verdi. Et eksempel på dette er at høy kjennskap til

²⁸ Redegjøres for i delkapittel 4.2.1.

foreliggende forskning virke fremmende, men lav kjennskap til foreliggende forskning virker hemmende.

Organisatoriske faktorer som forventes å påvirke instrumentell kunnskapsbruk:

- Organisert kapasitet knyttet til kunnskapsutvikling og oppfølging i fagavdelingene
- Kjennskap til foreliggende forskning
- Strukturell-organisatorisk nærhet til forskningsinstitutter
- Departementsansattes utsettelse for politiske signaler
- Organiseringen av relasjonen mellom departementsavdeling og kunnskapsprodusent

2.4 Kulturelle forklaringer (X2)

Denne faktorgruppen innebærer kulturelle faktorer som forventes å påvirke departementenes kunnskapsbruk. En organisasjons kultur kan beskrives som "[D]e sett av felles verdier, normer og virkelighetsoppfatninger som utvikler seg i en organisasjon når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene" (Bang 2011: 19). I denne studien forventes det at departementens indre kultur, samt *kulturforskjeller* mellom departementsavdelinger og forskningsmiljøer har en innvirkning på departementenes instrumentelle kunnskapsbruk.

Departementenes indre kultur

En organisasjons kultur kan påvirke de ansattes arbeidsmetoder, tekemåter og ideer av hva som er "passende" for organisasjonens virke. Christensen og Røvik (1999) beskriver en organisasjons kultur som svært påvirkende for normative avveininger mellom handlingsalternativer. Dette kan innebære at hva som sømmer seg vektlegges mer enn hva som lønner seg.

I motsetning til instrumentell teori, der vurderinger av handlingsalternativenes konsekvenser er i fokus, legger kulturperspektivet vekt på å identifisere hva som er passende og egnet handling for personer i ulike situasjoner (Christensen og Røvik 1999: 159). Denne typen adferd omtales ofte i faglitteraturen som «logics of appropriateness» (March og Olsen 2004). Ut fra kulturperspektivet vil man kunne forvente at departementenes bruk av kunnskap i politikkutforming er være preget av institusjonaliserte normer og verdier. Disse uformelle, kulturelle elementene har betydning for de ansattes arbeidsmetoder gjennom å avspeiles i regler og rutiner som definerer hvilke handlinger som er passende. Organisasjonskulturen kan også skape subkulturer innad i avdelinger. Forskningslitteraturen beskriver at avdelingers sammensetning av utdanningsbakgrunn kan være svært definerende for dannelser av subkulturer innen den generelle organisasjonskulturen. Ved å følge kulturen for hva som er passende oppfyller aktørene bestemte identiteter og handle i tråd med hva som er forventet av dem (Christensen og Rørvik 1999), som er i tråd med den synoptiske rasjonalitetsmodellen som legges til grunn i denne studien.

Ideer om hva som er passende, og hva som er forventet av byråkratene kan knyttes til det kulturelle uttrykket av departementenes roller som faglig instans på den ene siden, og politisk sekretariat på den andre siden.

Two Communities

En mye brukt forklaring for ikke-bruk av forskning i politikkutforming kan kalles for "*two communities*"-teorien utviklet av Nathan Caplan (1975). Forklaringen går ut på at forskjeller mellom forskere og beslutningstakers *kultur*, utdanning, og lav grad av mulighet for å «bytte plass»²⁹ med hverandre (skifte fra en sektor til en annen) skaper ugunstige kår for bruk av forskning i politikkutforming. Kommunikasjon, eller mangel på kommunikasjon, er en svært viktig faktor i denne forklaringen. Dette menes

²⁹ Med dette menes muligheten for forskere for å jobbe på beslutningssiden og motsatt, dette sies å skape en felles forståelse for hverandres felt (Baklien 1983: 34).

å kunne forklare konflikter, urealistiske forventninger og uoverensstemmelser i prosesser på bakgrunn av aktørenes ulike kulturer (Baklien 1983: 33-34).

Det er også stor forskjell på departementsarbeid og arbeid med forskning. På mange måter kan forskningsarbeid ansees som en *verden for seg*, med strukturer og regler som skiller seg relativt mye fra andre deler av arbeidslivet. En grunnleggende forskjell mellom forskere og byråkrater omhandler belønningssystemer. I forskningsverdenen er belønningssystemene svært prestasjonsdrevet, der merritering i miljøet så og si utelukkende skjer gjennom publisering av vitenskapelige artikler, gjerne i internasjonale og velrennomerte tidsskrifter. Dette kan tenkes å påvirke aktørenes relasjon, kommunikasjon og forståelse for hverandres roller.

Baklien (1983) påpeker at i et lite land som Norge, med relativt små fagmiljøer og mange utdanningsmessige likheter mellom kunnskapsprodusenter og beslutningstakere- trengs det andre forklaringsmodeller for å tilnærme seg spørsmålet om hvorfor forskning brukes så lite som det gjør. Med andre ord mener hun *two communities*-teorien har mindre forklaringskraft enn andre teorier.

Derimot er det interessant å undersøke denne teorien av flere årsaker. For det første har inntoget av en rekke nye forskningsaktører (som konsulentfirmaer) endret landskapet og økt konkurransen i markedet. Denne utviklingen kan antas å påvirke relasjonen mellom forskningsmiljøer og departementer dersom det spores misnøye med den økte konkurransen om forskningsoppdrag og det sterke prisfokus som preger oppdragsforskningen. For det andre, kan *two communities*-perspektivet tolkes i positiv retning, der en delt kultur mellom aktørene kan virke fremmende for forskning.

Formidlingsevne og kommunikasjon

Klar kommunikasjon er essensielt for å formidle både forskningsfunn og kunnskapsbehov. Men er forskerne flinke nok til å formidle sin forskning til

forvaltningen? Og er departementsansatte godt nok oppdatert om den foreliggende forskningen? Store forskningsbidrag som (Court, Hovland og Young 2005, Livny et. al 2006), beskriver et konsept-gap mellom forsker og byråkrat som utslagsgivende for sammenbrudd i kommunikasjonslinjer mellom aktørene. Dette skriver forfatterne påvirker både tilbudet og etterspørselen etter kunnskap (ibid). At det er stor variasjon i aktørenes definisjoner av både problemer og løsninger er et klart kjennetegn på gjenstridige problemer.

Mangelfull formidling, usikkerhet rundt definisjoner og liten grad av kommunikasjon mellom aktørene er et klart hinder for at forskningen kan bli brukt i politikkutforming, men kan forventes å virke positivt dersom det motsatte er tilfellet.

2.4.1 Forventninger om sammenhenger under (X2)

For å oppsummere, kan flere kulturelle aspekter ved aktørenes kulturer antas å påvirke deres arbeid med kunnskap. Det finnes foreløpig lite forskning om kulturelle faktorer påvirkning i arbeid med tverrgående politikkområder, der ulike fagfelt både i sentralforvaltning og forskningsmiljøer skal samarbeide og koordineres. Den overordnede forventningen i denne faktorgruppen er at sannsynligheten for at forskningen benyttes instrumentelt øker dersom departementene har god kommunikasjon med kunnskapsprodusentene, liknende normer og forståelse for hverandres roller.

Kulturelle faktorer som forventes å påvirke instrumentell kunnskapsbruk:

- Kulturell nærhet mellom aktørene
- Forståelse og innsikt i hverandres roller
- Regelmessig kommunikasjon i oppdragsprosessen
- Formidling av forskningsfunn og resultater
- Gjensidig tillitt

2.5 Kunnskapsspesifikke forklaringer (X3)

Denne tredje, og siste faktorgruppen ligger nær Weiss' variabel *Informasjon* og omhandler egenskaper ved kunnskapen som bestilles og presenteres for departementene. En grunnleggende utfordring ved samfunnsvitenskapelig forskning er forskningens iboende usikkerhet. I motsetning til naturvitenskapelig forskning, er det vanskelig å fastsette lover om sammengenger i sosiale fenomener. I takt med at samfunnet utvikler og endrer seg, endres sosiale fenomener, strukturer og sammenhenger. Dette gjør at forskningens *gyldighetsrom* ofte er lite og begrenset i tid. Det kan derfor antas at egenskaper ved forskningen i seg selv kan påvirke hvorvidt den benyttes instrumentelt i politikkutforming.

Foreliggende informasjon

I saksområder der det foreligger mye forskning, blir nye forskningsfunn satt i sterk konkurranse med rådende oppfatninger. Dersom kunnskap fra tidligere forskningsbidrag er etablerte som «mer sanne» enn nye forskningsbidrag, kan det føre til en slags sti-avhengighet, der det er vanskelig å inkludere nyere forskningsbidrag å i kunnskapsdatabasen³⁰, eller endre praksisen den foreliggende forskningen viste hadde god effekt.

Tilstrekkelig kunnskap

Det er sjelden tilstrekkelig med én evaluering eller én metode for å framskaffe kunnskap som blir sosialt og politisk akseptert (Baklien 1983). Ideelt sett trengs det derfor ulike metoder og mange datakilder i evalueringene. Det er behov for store mengder kunnskap. Dersom det ikke oppleves å være tilstrekkelig forskningsmateriale for å trekke generelle slutninger om sosiale sammenhenger, kan dette tenkes å virke hemmende for instrumentell kunnskapsbruk.

³⁰ Ett eksempel på dette hentet fra naturvitenskapen, er troen på årelating som en effektiv behandling for mange sykdommer. Denne middelalderske praksisen pågikk i beste mening frem til 1900-tallet, selv om et økende antall vitenskapelige studier viste beskjedne effekter av behandlingen.

Faglig uenighet om kunnskapens validitet/reliabilitet

De ulike departementene er vant med å behandle ulike typer kunnskap. Dersom det finnes konflikter innad i de vitenskapelige fagmiljøene om tiltaks effekter eller andre kausale sammenhenger, er det nærliggende å anta at kunnskapen fremstår som usikker eller lite valid for dem som skal utforme og utvikle tiltak. Slike faglige konflikter er fremtredende i gjenstridige politikkområder, og kan skape både forvirring og handlingslammelse for beslutningstakere.

Tidsperspektiv og timing

Fremstilling av kunnskap er tidskrevende. En utfordring ved kunnskapsbasert politikk er at *rytmen* i forskningsprosessene ofte grunnleggende er utilpasset politikkenes behov. Med dette menes at forskning ofte kommer for sent i politikkprosessen, presenteres i ugunstige tidsrom eller ikke lenger er relevant når den er ferdigstilt. I forskningslitteraturen trekkes dette aspektet ofte frem som problematisk for bruk av forskningen. Når departementer ønsker å innhente kunnskap blir det korte tidsperspektivet trukket frem som en stor fordel ved oppdragsforskning. Slik sett kan det forventes at oppdragsforskning som system for kunnskapskilde virker fremmende for instrumentell bruk.

2.5.1 Forventninger om sammenhenger under (X3)

En nærliggende forventning er at en kunnskapsleveranse som oppfattes som feilaktig, lite valid eller ufullstendig har liten sannsynlighet for å benyttes som faglig grunnlag for politikkutforming. Denne faktorgruppen er særlig interessant med tanke på at politikkfeltene som undersøkes kjennetegnes av komplekse årsakssammenhenger, usikre estimer og metodiske utfordringer. Det er likevel grunn til å forvente at forskning som utsettes for stor konkurranse fra foreliggende informasjon, eller presenteres på et ugunstig tidspunkt, har mindre sannsynlighet for å bli brukt instrumentelt i politikkutforming.

Kunnskapsspesifikke faktorer som forventes å påvirke instrumentell kunnskapsbruk:

- Kunnskapens validet, relabilitet og generelle forskningsmessige kvalitet
- Tilstrekkelige mengder kunnskap
- Kunnskapens aktualitet og gyldighet i sosial kontekst
- Konkurransen fra tidligere innflytelsesrike bidrag
- Kunnskapen oppfattes som motstridende med andre forskningsbidrag

3 Metode

I dette kapittelet beskrives studiens forskningsdesign metodiske tilnærming til problemstillingen. Dette innebærer en redegjørelse for metodiske valg i henhold til studiens formål og problemstilling. Kapittelet inkluderer utvalg av prosjektområder, forskningsbidrag, intervjuinformanter samt en generell redegjørelse for analysens datamateriale.

3.1 Forskningsdesign

I følge Trochim (1985) kan all samfunnsvitenskapelig forskning baseres på forholdet mellom det ideelle og det virkelige, teori og observasjon, det konseptuelle og det operasjonaliserte. Det foreligger typisk en eller flere artikulerte teoier, og forskningen består essensielt av forsøk på å undersøke i hvilken grad observasjoner korresponderer eller passer med teoretiske forventninger (Trochim 1985: 575). Denne tilnærmingen omtaler Trochim som *pattern matching*, og ligger til grunn for denne studiens analyse.

Studios forskningsdesign følger av problemstillingen. I kvalitative studier fokuserer forskeren ofte på få utvalgte enheter og en ønsker å gå i dybden på et bestemt fenomen (Tjora 2012: 34 referert i Andersen 2013: 26). Denne beskrivelsen er gjeldene intensjonen med denne studien, og det har derfor vært naturlig å bygge opp analysen med en kvalitativ forskningsstrategi. Forskningsstrategien kan beskrives som utforskende ved at jeg ønsker å identifisere sentrale dimensjoner som påvirker departementenes bruk av kunnskap. Dette er tidligere ikke gjort med et *gjenstridig perspektiv*, og studien kan derfor karakteriseres som en type nybrottsarbeid. I studier der et tema undersøkes enten for første gang, eller med nye perspektiver, gir casestudier rom til å undersøke *dypere* enn ved å for eksempel benytte et komparativt forskningsdesign med et større antall caser (Gerring 2007: 40). Ved å benytte to politikkområder med tilhørende effektevalueringer av tiltak, følger forskningsdesignet et casestudie der teoretiske antagelser om overordnede sammenhenger undersøkes i to caser.

Casestudier har en klar styrke når det gjelder å få innsikt i kontekstuelle forhold. Tilgang på *tykke* beskrivelser gir økt forståelse for hvordan aktører opplever et bestemt fenomen (Yin 2014: 16 referert i Andersen 2013: 27). Casestudier som forskningsdesign muliggjør i tillegg at forskeren kan følge opp interessante funn som dukker opp underveis i prosessen. Dybdekunnskap vil her kunne få frem sentrale nyanser som kan bidra med opplysende informasjon om problemstillingen. En måte å tilegne seg slike data på er å benytte flere type kilder, gjennom en metodedtriangulering (Yin 2014: 17 referert i Andersen 2013: 27). Datamaterialet i denne studien består av kvalitative dybdeintervju, deltakende observasjon, og dokumentstudier.

Forventningene om sammenhenger beskrevet i kapittel 2 er utvilsomt forenklinger av flere komplekse sammenhenger. Forklaringene under de tre faktorgruppene kan dermed ikke forventes å forklare all variasjon i departementenes instrumentelle bruk av kunnskap i politikkutforming. Det er likevel teoretisk grunnlag for å anta at det finnes sammenhenger mellom faktorene og instrumentell kunnskapsbruk.

3.2 Valg av prosjektområder og forskningsbidrag

Valget av prosjektområder som inngår i denne studien er basert på ambisjonen i sentrale regjeringsdokumenter om kunnskapsbaserte tiltak innen forebyggende innsats. Prosjektområdene jeg har undersøkt er prioriterte i blant annet i Regjeringens strategi for forebygging (2009).

Politikkområdene har til felles å forebygge *marginalisering*, eller *utenforskap* hos unge mennesker. En vanlig forståelse av marginalisering er at det betegner en «prosess eller bevegelse mot utkanten av et samfunn – mot sosial eksklusjon» (Hyggen og Hammer, 2013: 16). Iboende i begrepet er at dette er en dynamisk prosess som kan påvirkes og forebygges. Marginalisering av unge kan ha store konsekvenser på sikt for individet det gjelder og for samfunnet som helhet, men er ikke en statisk tilstand, -mange

opplever å være marginaliserte i perioder av livet, for så å «komme inn» i samfunnet igjen (Sletten og Hyggen 2013: 7). Det sees ofte i sammenheng med bortvalg av utdanning og rusbruk i ung alder (NOVA 2014: 29). Det er viktig å presisere at årsakssammenhengene som fører til bortvalg av utdanning og rusbruk i tidlig alder ikke nødvendigvis er betinget av hverandre, men flere forskningsbidrag viser at disse faktorene er overrepresenterte hos mange marginaliserte voksne (ibid).

De individuelle og samfunnsmessige kostnadene ved marginalisering av unge er store. Det er derfor stor politisk vilje til å drive solide, effektive forebyggingstiltak på sentrale arenaer for ungdom. Som beskrevet i kapittel 2, viser empirisk forskning en gjennomgående lav grad av instrumentell bruk av samfunnsvitenskapelig kunnskap i politikkutforming. For å undersøke denne trenden kan forebyggende innsats argumenteres for å være et interessant caseområde, der flere faktorer ligger til rette³¹ nettopp for instrumentell kunnskapsbruk.

Å undersøke to politikkområder fremfor ett, har flere fordeler i denne studien. Ved å undersøke to caser) kan forskere undersøke institusjonenes påvirkning i casene (Tarrow 2010: 245). Dette innebærer å kunne trekke slutninger om organisering, departementsstruktur eller forskningssystemer, som alle er sentrale momenter i studien. I tillegg kan eventuelle forskjeller mellom casene illustrere gjenstridighet i den forebyggende politikken. I casestudier kan man undersøke samhandlingen mellom X og Y, og hvordan beslutningsadferd påvirkes av intensjoner, refleksjoner, informasjonsprosesser i gitte situasjoner (Gerring 2007: 45).

I utvelgelsen av prosjektområdene har jeg lagt vekt på at områdene kan skilles klart fra hverandre, og at de i liten grad er overlappende. Det har også vært betydningsfullt at prosjektene har ulike «departements-eiere» for å kunne undersøke eventuelle forskjeller mellom departementenes praksiser og holdninger til produksjon og bruk

³¹ Uttrykt politisk ambisjon, tilgjengelige forskningsmidler og stor forskningsaktivitet.

av kunnskap. At det foregår også mye forskningsvirksomhet rundt disse problemområdene, øker sannsynligheten for at aktører på nasjonalt forvaltningsnivå er kjent med kunnskapsstatusen på sine respektive felt.

Tabellen nedenfor er en oversikt over rapportarbeider som evaluerer ulike forebyggingstiltak under hvert av politikkområdene.

Tabell 3.2: Oversikt over departementer, kunnskapsprodusenter og rapporter.

Ansvarlig departement og fagavdeling	Kunnskapsdepartementet (KD) Opplæringsavdelingen	Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) Seksjon for alkohol- og narkotikapolitikk (SAN)
Rapportnavn³²	«Evaluering av frafallsprogrammet»	«Effekt av rusforebyggende tiltak- alkohol»
Forskningsinstitusjon	NOVA	SIRUS

Ett av KD's forebyggende prosjekter er «Frafallsprogrammet», et følgeprosjekt som pågikk fra 2009-2013. Formålet med tiltaket var å hindre frafall i grunnopplæringen, og hjelpe dem som har falt fra tilbake i undervisning. NOVA har på oppdrag av Kunnskapsdepartementet gjennomført en effektevaluering av tiltaket, omtalt som «Evaluering av frafallsprogrammet» (2013).

Helse- og Omsorgsdepartementets pågående rusmiddelforebyggende prosjekter omhandler å forebygge alkoholrelaterte problemer og skader blant ungdom, særlig på skolearenaen. En viktig målsetning i dette arbeidet er å utsette ungdoms alkoholdebut. SIRUS er et selvstendig, samfunnsvitenskapelig institutt som arbeider med rus- og tobakksspørsmål. I 2010 publiserte de rapporten «Effekt av rusforebyggende tiltak-

³²Anonymiserte rapportnavn.

alkohol», som evaluerer og sammenfatter nytten av de viktigste forebyggende tiltak innen alkoholfeltet, blant annet alkoholforebygging i skolen rettet mot ungdom. Rapporten skrevet av forskere på SIRUS er ikke et rent bestillingsverk, men ble utarbeidet av SIRUS etter forespørsel av departementet³³. På denne måten kan det argumenteres for at begge rapportene oppfyller den teoretiske forventningen om at forskningen er «ønsket og etterspurt³⁴» av kunnskapsbrukerne. Forskningsbidragene har utgangspunkt fra handlingsplaner og programtiltak innen forebygging.

Oppdragsforskning om effekter av forebyggende tiltak

En forutsetning for at departementer lyser ut forskningsoppdrag er at kunnskapen som etterspørres vurderes som viktig for deres arbeid. Det er derfor nærliggende å forvente at forskningsbidragene prioriteres, leses, vurderes og inngår i kunnskapsgrunnlaget for videre politisk-administrativt arbeid. I motsetning til flere av de andre kunnskapskanalene departementene kan benytte, står oppdragsforskning som en særlig viktig informasjonskilde for kortsiktig planlegging og utvikling av tiltak, - nettopp på bakgrunn av de konkrete, fastsatte problemstillingene og begrensende tidsperspektiv.

Økt kunnskap om effekter, såkalt effektforskning, etterlyses fra regjeringshold som en av de viktigste rettesnorene for utvikling og forbedring av de forebyggende tiltakene. Regjeringens strategi for forebygging (2009) fremhever effektforskning som et særlig egnet virkemiddel for å øke kunnskapen om tiltak som fungerer godt og mindre godt. (Regjeringens strategiplan for forebygging 2009: 58). At forskningsbidragene i denne studien består av effektforskning kan derfor argumenteres for å gi gode forutsetninger for å undersøke gyldigheten av de teoretiske forklaringene om sammenhenger i casene.

³³ Kan ikke kategoriseres som ren oppdragsforskning ettersom det ikke har foregått noen formell utlysning eller anbudsprosess i forbindelse med oppdraget.

³⁴ Se avsnitt 2.3.1.

3.3 Datamateriale

Studiens datamateriale er samlet inn gjennom intervjuer, dokumentanalyser av offentlige dokumenter og deltakelse på en fagkonferanse i regi av forskningsinstituttet NOVA. Utvalget av intervjuobjekter består på forskersiden av medforfattere³⁵ av evalueringsrapporter av tiltakene. I departementene har jeg intervjuet personer i de relevante fagavdelingene med tilknytning til forskningsbidragene som undersøkes.

3.3.1 Intervjuer

Datagrunnlaget for analysen består hovedsakelig av semistrukturerte intervjuer av departementsansatte og forskere. Plan for intervjuenes anonymisering samt behandling av personopplysninger ble godkjent av NSD (Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste) i februar 2015. Intervjuene fant sted i perioden mellom februar og mars 2015. I alt ble syv personer intervjuet, tre forskere og fire departementsansatte. Informantene ble hovedsakelig intervjuet en-til-en, med unntak av de departementsansatte i KD, der de tre informantene ble intervjuet som en gruppe.

I forkant av intervjuene fikk informantene tilsendt et invitasjon til deltakelse i forskningsprosjektet med en beskrivelse av studiens formål. I invitasjonen ble informantene opplyst om at dataene ville anonymiseres og at de ikke ville bli gjenkjent i masteroppgaven. Informantene ble også informert om muligheten til å trekke seg fra deltakelse i studien uten å måtte oppgi årsak, samt mulighet til å få tilsendt intervjuguiden i forkant av intervjuet. Kun to av informantene ønsket å få innsyn i intervjuguiden før intervjuet fant sted. Alle intervjuene ble gjennomført ved informantenes respektive arbeidsplasser. Gjennomsnittlig varighet av hvert intervju var tilnærmet 40 minutter. Intervjuene ble tatt opp med opptaker og transkribert.

³⁵ Enten direkte involvert som forfatter eller på annen måte involvert i forskningsbidraget.

Utvalg

Utvalget av informanter er gjort på bakgrunn av personenes direkte involvering i evalueringer av tiltak innen prosjektområene, enten som *bestiller* av forskning eller *kunnskapsprodusent*. Utvalget av departementsansatte er personer i Opplæringsavdelingen i Kunnskapsdepartementet og Seksjon for alkohol- og narkotikapolitikk i Helse- og Omsorgsdepartementet. Utvalget av forskere er personer ansatt ved forskningsinstituttene NOVA og SIRUS som har vært deltakende i å forfatte forskningsbidragene «Effekt av rusforebyggende tiltak- alkohol» og «Evaluering av frafallsprogrammet».

Potensielle skjevheter i utvalget kan skyldes det relativt lave antallet informanter. Jeg vurderer likevel antallet informanter som representativt for *universet* av potensielle informanter³⁶.

Intervjuform og intervjuguider

Jeg benyttet semistrukturerte intervjuer for best å dra nytte av intervjuobjektens kontekst, og for å ha mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål. Denne intervjuformen egner seg godt i denne casestudien. Jeg opplevde at jo *løse* den formelle rammen rundt intervjuene var, desto flere interessante momenter kom ut av intervjusituasjonen. En ulempe med denne fremgangsmåten er derimot at en slik intervjustruktur legger opp til digresjoner, der det er lett å bevege seg mot grensene av hva som er relevant for problemstillingen. I transkriberingsarbeidet innebar dette å utelukke en del irrelevant materiale.

Det viktigste formålet med intervjuene var å kartlegge holdninger, formeninger og antagelser om utfordringer ved instrumentell bruk av kunnskap innen informantenes

³⁶ Personer tilknyttet «Frafallsprogrammet» i Opplæringsavdelingen: ca 10.

Personer tilknyttet «Rusmiddelforebygging» i SAN: 8.

Personer tilknyttet rapporten «Evaluering av Frafallsprogrammet»: 4.

Personer tilknyttet rapporten «Effekt av rusforebyggende tiltak- alkohol»: 3.

politikkområder. Spørsmålene i intervjuguiden skiller mellom generelle betraktninger og spesifikke momenter/prosesser knyttet til de aktuelle forskningsrapportene.

Intervjuguidene ble utformet relativt tidlig i forskningprosessen. Det er utformet ulike intervjuguider for departementsansatte og forskere, men majoriteten av spørsmålene ble stilt til begge informantgruppene. Intervjuguidene ble designet for å fange opp informantenes bakgrunn og erfaring, så vel som deres forventninger og oppfatninger. Informantenes bakgrunn og tidligere arbeidserfaring gav i dette studiet nyttig informasjon om tidligere empiriske og teoretiske sammenhenger³⁷.

Seniorforsker ved SIRUS Bergljot Baklien lot meg tidlig i forskningsprosessen få tilgang til intervjuguiden hun utarbeidet i sin studie fra 1983. Baklien ønsket å teste Carol Weiss' teorier, samt å få innsikt i respondentenes informasjonsnivå om forskning og avdekke noen underliggende holdninger til forskning. Baklien intervjuet informanter tilknyttet til hovedområder innen politikkfeltene: «transportpriser og subsidier til transport» og «alkohol og veisikkerhet» (Baklien 1983: 35). Intervjuguidene er basert på Bakliens tidligere arbeid og er tilpasset denne studiens problemstilling og analyserammeverk. Under intervjuperioden oppdaget jeg noen svakheter ved enkelte formuleringer av spørsmål, slik at jeg ble nødt til å korrigere formuleringer og rekkefølgen på noen av spørsmålene underveis. Dette innebar imidlertid kun mindre justeringer.

Informantenes bakgrunn

Informantene fra fagavdelingene i HOD og KD har alle lang fartstid i sine yrker, og har nøkkelroller i utforming av politikk innen de studerte områdene. Gjennomsnittlig tid som ansatt i departementene er 8 år. Flere av respondentene har tidligere arbeidet i andre departementer enn det nåværende. To av respondentene har i en tidligere stilling arbeidet med oppfølging av forskning i departement, og en hadde tidligere en

³⁷ Informantenes bakgrunn og tidligere arbeidserfaring utgjør interessant datamateriale til utprøving av «two communities»- teorien.

lederstilling ved et forskningsinstitutt. Ingen av respondentene i departementene hadde tidligere arbeidet som forskere. Jeg vurderer respondentene til å være godt egnet til å besvare spørsmålene jeg stilte dem.

Forskerne som ble intervjuet har svært lang forskererfaring, gjennomsnittlig 17 år. Ingen av forskerne har tidligere arbeidet i sentralforvaltningen. To av forskerne har arbeidet ved andre forskningsinstitutter, og de to andre forskerne har arbeidet svært mye med oppdragsforskning for offentlige oppdragsgivere.

Anonymisering av informanter og prosjekter

De fleste samfunnsvitenskapelige forskningsinstitutter er avhengige av å utføre oppdragsforskning for å være økonomisk lønnsomme. Oppdragsforsknings-markedet er voksende i Norge, men det nåværende samfunnsvitenskapelige forskningsmiljøet er nokså lite og preget av mye konkurranse. Intervjuobjektene i denne analysen har svært mye erfaring og lang fartstid i sine respektive miljøer, så valget om å også anonymisere forskningsrapportene har vært nødvendig for å sikre informantenes anonymitet. Intervjuspørsmålene inneholdt i tillegg noen delvis sensitive spørsmål. Særlig på spørsmål om utfordringer ved samarbeid og fagkonflikter oppga informantene ved flere tilfeller at «dette vil jeg ikke bli sitert på», selv om de var godt inneforstått med at de ville anonymiseres i studien. I tillegg dreide intervjuene ofte over på historier om fagkonflikter, uenigheter med oppdragsgivere og samtaler om hvorvidt oppdragsforskningen blir *styrt*. Dette er kontroversielle temaer. For å sikre tillitt i intervjusituasjonen opplevde jeg det som viktig å anonymisere både forskerne og prosjektarbeidernes titler for å hindre at enkeltpersoner kan gjenkjennes. Forskningsbidragene gjengis ikke med deres virkelige tittel, men anonymiseres ved titlene «Evalueringsprogrammet» og «Effekt av rusforebyggende tiltak-alkohol».

Grunnet dette vil intervjuede departementsansatte fra KD siteres etter navnene D1, D2 og D3. Informanten fra HOD siteres som D4. Den intervjuede forskern fra NOVA siteres som F1. Forskere fra SIRUS vil omtales og siteres etter navnene F2 og F3.

3.3.2 Observasjon på fagkonferanse

Ungdatakonferansen ble arrangert i regi av forskningsinstituttet NOVA den 12. november 2014 på Høgskolen i Oslo og Akershus. Formålet med konferansen var å skape en arena for å fremlegge viktige funn fra NOVA's Ungdata-undersøkelse, og stimulere til faglig utvikling og diskusjon.

Ungdata er et nasjonalt kartleggingsprosjekt som består av standardiserte spørreskjemaer tilpasset til elever på ungdomsskolen og i videregående opplæring. Undersøkelsen omfatter temaer som elevenes forhold til rusmidler, mobbing, livsstil, fritidsinteresser, trivsel i skolen og sosiale nettverk. I 2013 ble undersøkelsen er besvart av over 200.000 respondenter. Ungdata er resultat av et faglig samarbeid mellom forskningsinstituttet NOVA ved Høgskolen i Oslo og Akershus, sju regionale kompetansesentre innen rusfeltet (KoRus Vest Bergen, KoRus Vest Stavanger, KoRus Midt-Norge, KoRus Øst, KoRus Sør, KoRus Nord, KoRus Oslo) og Kommunesektorens organisasjon (KS). Ungdata er finansiert av Kunnskapsdepartementet, Helsedirektoratet, Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.

Å kunne observere under UngDatakonferansen 2014 «Nye rammer i unge liv» gav mulighet til å lytte til relevante ungdomsforskeres tanker, holdninger og ordbruk rundt sentrale begreper som benyttes i denne studien. Observasjoner fra konferansen presenteres i delkapittel 5.5.

3.4 Vurderinger av validitet og reliabilitet

Muligheten til å trekke gode, robuste slutninger fra studiens resultater avhenger i hvilken grad kravene for validitet og reliabilitet oppfylles. I denne studien, som i de fleste studier, omhandler det største metodiske spørsmålet om validitet: - om en måler det en faktisk intenderer å måle. Cook og Campells validitetssystem skiller mellom fire typer: statistisk validitet, ytre validitet, indre validitet og begrepsvaliditet (Lund 2002: 105-108).

Statistisk validitet er lite relevant for denne kvalitative studien, og vil dermed ikke diskuteres videre. *Ytre validitet* handler om man kan foreta ikke-statistiske generaliseringer fra de undersøkte enhetene «til og over relevante individer, situasjoner og tider med rimelig sikkerhet» (Ibid: 121). I casestudier er dette en komplisert avveining, ettersom formålet med casestudier er å gå i dybden, og få innsikt i relativt snevre fenomener.

En casestudie kan generalisere til teoretiske forventinger og ikke til univers og populasjoner, slik en kan gjøre innenfor mer kvantitative forskningsdesign (Yin 2014: 21). Studiens generaliseringspotensiale er derfor begrenset, ettersom studien går i dybden på to avgrensede forebyggende tiltak. Det er likevel grunn til å anta at funnene i denne studien kan generaliseres til en viss, men begrenset grad til flere andre områder innen forebyggende barne- og ungdomspolitik, eller andre gjenstridige problemer.

Indre validitet omhandler om studiens kausale slutninger faktisk beskriver et årsak-virkningsforhold. Intervjuenes hovedformål er å kartlegge de sentrale aktørene oppfatninger om faktorer som påvirker studens avhengige variabel, altså instrumentell bruk av kunnskap i politikkutforming. I casestudier er det normalt ikke tilstrekkelig å trekke slutninger om indre validitet på bakgrunn av varians mellom X^{38}

³⁸ Uavhengige variabler, som i denne studien representeres av faktorgruppene (X1, X2 og X3).

og Y³⁹, ettersom det finnes for mange bakenforliggende variabler som ikke fanges opp av forskningsdesignet (Gerring 2009: 172). Likevel er dette en sentral målsetning i casestudier. Det er derfor viktig å nyansere den indre validiteten av dette studiet.

Det største usikkerhetsmomentet i denne sammenheng omhandler hvorvidt informantene i min studie har god nok oversikt over politikkområdene og forskningsaktivitet, og dermed gir oppriktige beskrivelser i intervjusituasjonen. Det finnes en risiko for at informanter har en egeninteresse av å fremstille seg som mer informert enn det som faktisk er tilfellet. Denne usikkerheten er forsøkt kontrollert for gjennom å sikre informantenes anonymitet, og i hovedsak gjennomføre intervjuene en og en⁴⁰.

Den siste formen for validitet, begrepsvaliditet, omhandler om man måler de relevante begrepene på både årsaks- og effektsiden. Dette operasjonaliseres gjennom intervjuguiden. For å sikre at begrepene «tappes» i spørsmålene, inneholder intervjuguiden både spesifikke spørsmål, åpne spørsmål og det som kalles grand tour-spørsmål. I semistrukturerte intervjusituasjoner har man muligheten til å stille oppfølgingsspørsmål, eller å komme med avklaringer dersom noe fremstår som uklart eller forvirrende for informanten. Vurderinger av begrepsvaliditet vil i siste instans alltid hvile på forskerens egne avveininger, men gjennom å ha et bevisst forhold til at spørsmålene best mulig «tapper» de teoretiske variablene, kan en sørge for at slutningene blir mer holdbare.

Reliabilitet handler om hvor nøyaktig undersøkelsen er gjennomført og i hvilken grad innsamlingsprosedyren produserer stabile resultater (King m. fl. 1994: 25- 26). Dette er en sentral utfordring i casestudier og i intervjuer. Et potensielt problematisk element kan være at informanter oppfatter spørsmålene ulikt, eller svarene kan bli kodet eller transkribert unøyaktig (Berry 2002: 681-682). Dette er forsøkt kontrollert for gjennom

³⁹ Avhengig variabel, som i denne studien er instrumentell bruk av kunnskap (Y).

⁴⁰ Med unntak av informanter fra KD, der de ble intervjuet som gruppe.

å bruke like intervjuguider for hver informantgruppe, og at alle intervjuene ble tatt opp for å sikre presis gjengivelse i transkriberingen. Etter avtale med NSD og hensyn til informantenes personvern, blir både opptakene og de transkriberte intervjuene destruert ved studiens slutt. Dette skaper vanskeligheter med å etterprøve funnene som presenteres i denne studien.

At informantene ikke ble presentert svaralternativer, kan tale negativt for studiens reliabilitet. Det er også rimelig å anta at den løse, relativt uformelle tonen i intervjuene skapte en type tillit som kan føre til at informantene svarte *annerledes*⁴¹ enn de ville gjort dersom de samme spørsmålene hadde blitt stilt i en annen intervjuform, eller for eksempel ved svar på en survey.

⁴¹ Med «annerledes» menes at informantene åpnet seg relativt mye om noen sensitive områder av deres arbeid.

4 Norsk sentralforvaltning- mellom fag og politikk

For å få innsikt i hvordan kunnskap påvirker i utforming av forebyggende tiltak og programmer, er det nødvendig å redegjøre kort for det generelle forholdet mellom fag og politikk i det norske politisk-administrative systemet. Dette innebærer å se nærmere på hvordan det politisk-administrative systemet benytter kunnskap i sitt arbeid og departementenes muligheter for å stimulere til ønsket forskning, Det redegjøres også kort om Forskningsrådets rolle som en sentral aktør i bindeleddet mellom departementer og forskningsmiljøer, samt organiseringen av oppdragsforskningssystemet.

Forholdet mellom fag og politikk er et grunntema i enhver moderne statsforvaltning fordi en kobling mellom disse elementene er helt nødvendig i politiske beslutningsprosesser (Difi 2008: 4). Departementenes forvaltningsmessige og administrative oppgaver er knyttet til politikutførende oppgaver, iverksettende og myndighetsutøverne funksjoner og det å være styringsorgan ovenfor underliggende instanser. Deres myndighet omfatter å utforme forskrifter, fatte enkeltvedtak, være instruksjonsmyndighet og å ivareta kontroll- og tilsynsvirksomheten. Direktoratene er i mindre grad involvert i slike politikkformulerende oppgaver, selv om flere direktorater i kraft av faglig kyndighet, og som faglig premissleverandør for departementene også kan øve stor innflytelse på politikken innhold (Christensen m.fl. 2010: 110).

Departementenes politiske rolle er først og fremst som politikutvikler. Denne rollen går ut på å forberede, foreslå og iverksette tiltak, samt å ha en kontinuerlig informasjons- og håndteringsberedskap innen sitt samfunns/sektorumråde (ibid). Embetsverket bistår statsråden i formuleringen av politiske problemstillinger, saker og spørsmål gjennom aktivt, direkte arbeid i forbindelse med den politiske prosessen i storting eller regjering (ibid). På denne måten kan byråkratiet ha en klar påvirkningsmulighet når det gjelder å fremme saker (Egeberg 1992). Det tydeligste

skillet mellom departementer og direktoraters oppgaver omhandler selve politikktutformingen, der departementene ofte arbeider med løpende, kortsiktige, og ministerstyrte oppgaver, mens organiseringen av direktoratene tilltaer et mer langsiktig faglig perspektiv i planlegging. Flere samfunnsforskere beskriver utviklingen av denne tendensen som en konsekvens av oppgavefordelingen mellom departementer og direktorater sammen med et økt mediepress for departementene.

Tabellen nedenfor skisserer tidsfordelingen av departementansattes oppgaver fra 1976-2006. Tabell 4.0. viser en økning i tid og ressursbruk i planlegging og policyutvikling de siste tiårene. Antall ansatte har også mer enn doblet seg den samme perioden. Nedgangen i arbeid med enkeltvedtak skyldes i stor grad utflytting av ansvar til direktoratsnivå.

Tabell 4.0. Hovedoppgaver for ansatte i departementene 1976-2007. Prosent.

	1976	1986	1996	2006
Lovforberedelse	10	12	16	16
Enkeltvedtak	28	22	13	7
Planlegging og policyutvikling	20	22	28	29
Koordinering	8	13	16	19
Andre funksjoner (budsjett, IKT, personell, kontroll, informasjon etc.)	34	33	28	30
N=100%	(772)	(1105)	(1312)	(1832)

Kilde: Christensen m. fl (2010: 111).

Departementene arbeider med forskningsbasert kunnskap i store deler av deres arbeidsoppgaver. Særlig sentralt er dette i utarbeidelse av saksgrunnlag som skal behandles i statsråd og forberedelse av nye politiske ordninger og virkemidler. I dette arbeidet spiller forskningsbasert kunnskap en særlig viktig rolle. Departementene er avhengige av å ha data og analyser for å overvåke hvordan den iverksatte politikken

fungerer, og for å produsere innspill til den videre politikkutviklingen (DAMVAD 2012: 11). En av departementenes viktigste oppgaver er å formidle faglige, kunnskapsbaserte råd til de sittende beslutningstakerne. Evalueringer, utredninger og rapporter tilbyr ofte denne typen essensiell informasjon for utforming og videreutvikling av politikk (Weiss 1979: 469).

4.1 Prinsipper, verdier og normer i det politisk-administrative apparatet

Sentralforvaltningens øverste overordnede verdier er politisk lojalitet, partipolitisk nøytralitet og faglig uavhengighet (St.meld nr. 11 (2000): 4). Disse verdiene og prinsippene er del av et sett av offentlige normer og verdier, og er retningsgivende og bestemmende for både holdninger og handlinger i offentlige sektor (Christensen et.al 2010: 113). Det finnes et ulikt balanseforhold mellom disse verdiene i ulike deler av forvaltningen, og de ulike verdiene vektes forskjellig i fasene av policy-prosessen. Spenningsforhold mellom disse verdiene kan i tilfeller skape konflikter og krysspress i forvaltningen. Gitt de teoretiske forventningene i denne studien, kan konflikter i departementenes roller som politisk lojale, partipolitisk nøytrale og faglig uavhengige forventes å påvirke hvordan departementsavdelingene behandler og benytter kunnskap i utforming av politikk og kunnskapsbaserte tiltak

Som nevnt i kapittel 2⁴², er en underliggende teoretiske forventningen i denne studien at departementene sikter mot å sikre legitimitet i sine handlinger, og velger sine handlinger for best mulig å oppnå sine mål i tråd med gjeldende normer. Det kan derfor forventes at konflikter mellom de retningsgivende prinsippene nevnt ovenfor spiller en viktig rolle i hvordan departementene benytter kunnskap i politikkutforming.

⁴² Under «Modeller om rasjonalitet» s. 19.

4.2 Hvordan kan departementene styre kunnskapsproduksjon?

De norske departementene har det øverste ansvaret for all forskningen som gjøres innen områdene departementene favner om. Denne rollen kalles sektoransvaret, og har røtter tilbake til 1960-tallet. Sektoransvaret omfatter følgende aspekter; 1) et overordnet ansvar for forskning for sektoren, 2) ansvar for å ha en oversikt over sektorens kunnskapsbehov, 3) ansvar for å finansiere forskning for sektoren og 4) ansvar for internasjonalt forskningssamarbeid (Kunnskapsdepartementet 2004: 3). Ordningen er godt forankret i departementene, men organiseringen i sektoransvaret har også høstet mye kritikk gjennom årenes løp.

Sektorprinsippet innebærer også departementenes myndighet til å gjøre avveininger mellom bruk av forskning eller andre virkemidler for å oppnå mål eller politikk som til enhver tid måtte gjelde for sektoren (ibid). Dette omfatter forskning «på vegne av sektoren», og kan også kalles et «sørge for»-ansvar. Det omfatter et ansvar både for langsiktig og anvendt forskning på vegne av sektoren. Det overordnede ansvaret dreier seg om å stille ressurser til disposisjon slik at det foregår kunnskapsutvikling på sektorrelevante problemstillinger og bidra til at det finnes kompetente forskningsmiljøer som kan utføre dette. Støtte til programmer i regi av Norges forskningsråd og strategiske instituttprogrammer hører for eksempel til denne kategorien (Kommunal og Moderniseringsdepartementet 2013).

En evaluering skrevet av det daværende Utdannings- og forskningsdepartementet (2004) ble det ytret kritikk mot sektoransvarets organisering. Norges Forskningsråd⁴³ uttrykte et behov for en klarere definisjon av av sektoransvaret for forskning, og at uklarheten rundt dette begrepet, samt departementenes styring, gjør det vanskelig for NFR å oppfylle sitt grunnleggende mandat. Det ble videre kritisert at få departementer faktisk har en forskningsstrategi der det taes et klart ansvar for både langsiktig

⁴³ Omtales heretter med forkortelsen NFR.

kompetansebygging og mer kortsiktige behov (Utdannings- og forskningsdepartementet 2004: 2).

Departementenes interne forskningsbehov

I tillegg ansvaret for kunnskapsutvikling i departementssektorene, har departementene også interne kunnskapsbehov. Kunnskapsbehovets karakter er avgjørende for hvilke ordninger som benyttes for å generere den ønskede forskningen. Departementene benytter derfor ulike kunnskapsgenererende ordninger.

Departementene finansierer forskning hovedsakelig gjennom fire finansieringsmekanismer. De fleste departement benytter alle mekanismene, men i ulik grad (DMVAD 2010: 13). En type finansiering går direkte fra departementene og gjennom Forskningsrådet, der departementene tildeler midler for å stimulere til sektorrelevant forskningsaktivitet og programmer. En annen finansieringsmåte er gjennom direkte tildelinger av for eksempel basisstøtte eller driftsstøtte til forskningsmiljøer⁴⁴. En tredje finansiering er av underliggende etater som driver forskning⁴⁵, som bestemmes av tildelingsbrev fra departementene. Den fjerde finansieringsmåten er gjennom oppdragsforskning. Samtlige departementer finansierer oppdragsforskning for å svare på konkrete problemstillinger og dekke kortsiktige forskningsbehov.

For Kunnskapsdepartementet kan eksempler på politikk- og forvaltningsrelevant forskning omhandle kvalitet i utdanningen, forskning på effekter av tiltak, forskning på organisering og ressursbruk i utdanningsinstitusjonene, og forskning på trender og drivkrefter innen områder som opptar barn og unge (DAMVAD 2013: 61). I motsetning til andre departementer, har ikke Helse- og omsorgsdepartementet egne midler de selv tildeler til spesifikke forskningsaktiviteter. Departementet har

⁴⁴ Forskningsinstituttet NOVA mottok frem til 2014 dritttstøtte av Kunnskapsdepartementet.

⁴⁵ Eksempler på dette er Helse- og omsorgsdepartementets etatstyring av SIRUS og Folkehelseinstituttet, eller Landbruksdepartementets etatstyring av Bioforsk.

imidlertid noe midler til kunnskapsinnhenting, utredninger og evalueringer av tiltak (ibid: 85-86).

I en gjennomgang av det norske innovasjonssystemet påpeker OECD at spredningen av forskningsbevilgninger på mange departementer og budsjettposter innebærer store utfordringer for koordineringen av forskningspolitikken. Utfordringene er bl.a. knyttet til om ressursene til forskning utnyttes effektivt og på de områdene hvor behovet er størst. Det er også utfordringer knyttet til sektorovergripende forskningsoppgaver. Forskning som går på tvers av flere sektorområder, og som ikke uten videre er koblet til én sektors behov, kan være mer krevende å realisere (St.meld. nr. 30 (2008-2009)).

Forskningsrådets rolle

NFR ble opprettet i 1993 under Brundtland 2-regjeringen etter en sammenslåing av fem fagbaserte forskningsråd⁴⁶. Formålet med sammenslåingen var å skape en mer helhetlig og koordinert styring av forskning som politikkområde, der NFR skulle spille en nøkkelrolle i å realisere regjeringens forskningspolitikk (St.meld. nr. 43 1991-1992: 8). En av ambisjonene bak opprettelsen av et samlet forskningsråd var å se tverrfaglige forskningsområder i sammenheng. Finansieringssystemet til NFR, som er basert på sektorprinsippet, skulle sikre et slikt overblikk. Forskningsrådet er underlagt Kunnskapsdepartementet, finansieres fra statlige tilskudd og styres gjennom tildelingsbrev.

I dag er NFR en solid institusjon i det norske forskningssystemet og har tre sentrale roller. Av Stortingsmelding nr 30 fremgår det at NFR for det første skal det være en forskningspolitisk rådgiver for myndighetene. For det andre skal rådet realisere regjeringens forskningspolitikk, med gode virkemidler som gir dokumenterbare

⁴⁶ 8 Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråd (NTNF), Norges allmennvitenskapelige forskningsråd (NAVF), Norges landbruksvitenskapelige forskningsråd (NLVF), Norges fiskeriforskningsråd (NFFR), Norges råd for anvendt samfunnsforskning (NORAS).

resultater, og for det tredje skal NFR ha en møteplassfunksjon (St.meld. nr.30 2008-2009: 72). I tillegg til disse tre rollene har NFR ansvaret med oppfølging av departementenes styringssignaler og fordeling av forskningsmidler gjennom konkurranse til enkeltforskere eller større forskningsprosjekter i universitet- og høyskolesektoren, instituttsektoren og i næringslivet. NFRs oppgave er å sikre at midlene blir anvendt slik at de bidrar til å realisere de forskningspolitiske målene, som er et samlet uttrykk for regjeringens målsettinger for norsk forskning. De overordnede målene skal tydeliggjøre sammenhengen mellom ressursene som blir kanalisert inn i forskningssystemet og resultatene som kommer fra forskningen (St.meld. nr.30 2008-2009: 16). I dag varierer departementenes finansiering av prosjekter gjennom NFR mellom 1 pst. og 90 pst. av departementenes samlede FoU-bevilgninger (DAMVAD 2013: 13).

4.2.1 Organisering av oppdragsforskning

Alle de norske departementene bestiller ekstern kunnskap fra forskningsmiljøer for å dekke interne forskningsbehov. Omfanget varierer mellom departementene, men DAMVAD's rapport fra 2013 estimerer at departementene årlig bestiller oppdragsforskning for mellom 5 og 40 millioner kroner pr. departementet (DAMVAD 2013: 40).

Hovedsakelig benyttes oppdragsforskning for å dekke departementenes kortsiktige kunnskapsbehov, og prosjektbaserte tildelinger gir rom for undersøkelse av spesifikke problemstillinger. Eksempler på problemstillinger som ofte dekkes av denne forskningstypen er kartlegginger eller evalueringer av tiltak.

I 2003 utarbeidet De nasjonale forskningsetiske komiteer en rapport om oppdragsforskning. I rapporten definerer forfatterne betegnelsen oppdragsforskning som bestående av fire elementer (Kaiser et al. 2003: 5). Oppdragsforskning defineres som: forskning som i hovedsak er finansiert av oppdragsgivere som eksterne

finansieringskilder, der oppdragsgiveren bestemmer prosjektenes tema og problemstillinger, men ikke øvrig faglig opplegg og metode, resultatene forventes å gi nytte for oppdragsgiveren selv eller andre brukergrupper spesifisert av oppdragsgiveren og der oppdragsgiveren får overført visse bruksrettigheter til forskningsresultatene etter avsluttet prosjekt.

Oppdragsforskningskontrakter foregår etter regelverket om offentlige anskaffelser gjennom standardavtalen for forsknings- og utredningsbidrag (Kunnskapsdepartementet 2012). Forskriftene og regelverket for offentlige anskaffelser skiller mellom oppdrag over og under 500.000 NOK, inkludert merverdiavgift. Den nasjonale publiseringstjenesten www.Doffin.no er en database der oppdragsgivere publiserer innkjøp. Doffin driftes av Direktorat for forvaltning og IKT (Difi). Alle innkjøp over den norske terskelverdi, pålydende 500.000 NOK, skal etter loven publiseres på Doffin. For anskaffelser under verdien 500.000 NOK er publisering av anbud på Doffin frivillig for offentlige oppdragsgivere (Brukermanual Doffin 2013: 3). Foruten anbuds databasen Doffin, blir prosjekter estimert under terskelverdien ofte offentliggjort på utlysingsplattformen Merzell. Databasen Merzell er lisensbasert, som innebærer at aktører⁴⁷ som ønsker levere et tilbud på forskningsoppdrag må betale en lisens for i det hele tatt å få tilgang til informasjon om oppdraget.

For utlyste oppdrag er forskningsinstitutter i instituttsektoren⁴⁸ er tilbydere på lik linje med med UoH-sektorenheter⁴⁹ og konsulentselskaper. Dette er i dag utbredt i oppdragsmarkedene for samfunnsforskning (NIFU 2013: 92). Den store konkurransen i oppdragsmarkedet har ført til store offentlige diskusjoner og debatter.

⁴⁷ For eksempel forskningsinstitutter eller konsulentfirmaer uten formell forskerkompetanse.

⁴⁸ Forskningsinstitutter som mottar offentlige FoU-bevilninger fra departementer.

⁴⁹ Høgskoler og universiteter.

Kritikk av oppdragsforskningens organisering

Den økende omfanget av oppdragsforskning og veksten i «forskningsmarkedet» har skapt debatt rundt flere aspekter av oppdragsforskningen i Norge. Flere forskere har ytret kritikk mot «anbudstyrraniet⁵⁰» i oppdragsforskningen og vilkårene i oppdragskontraktene. Bakgrunnen for kritikken består av at forskning og utredningsmiljøet er stort, der oppdragsgivere står fritt til å velge fritt mellom tilbud fra forskningsinstitutter, konsulenter, høyskole- og universitetsansatte. Tilbydere bruker store ressurser på å utforme gode tilbud i konkurranse med hverandre. Forsker Hilde Lorentzen fra NIBR skriver følgende om oppdragssystemet i en kronikk i Aftenposten 12.04.2011:

Denne måten å fordele landets forskningsmidler på har utviklet seg på en tragikomisk måte; vi konkurrerer om småpenger, det sløses bort enorme ressurser til utforming av konkurransegrunnlag og søknader, vi får i detalj beskrevet av oppdragsgiver hvordan vi skal gjennomføre forskningsoppgaven, systemet hindrer konstruktive samtaler mellom oppdragsgiver og –taker og vi risikerer å bli kastet ut av konkurransen dersom vi har et skilleark for lite i søknaden. Dette er meningsløst! (Lorentzen 2011).

Lorentzen hevder det strenge regimet som regulerer vurderingskriteriene for tilbud gir dysfunksjonelle virkninger i relasjonen mellom oppdragsgiver og forsker. Lorentzen skriver videre at måten oppdragsforskningen organiseres mellom oppdragsgiver til tilbyder undergraver forskernes kompetanse. Utlysningene inneholder detaljerte beskrivelser av forskningsspørsmål og metoder; dette konkurransegrunnlaget er oppdragsgiver fullstendig bundet av etter utlysningen- selv om det skulle vise seg å være mangelfullt eller direkte dårlig (Lorentzen 2011). Spillereglene innen oppdragsforskning hindrer dialog mellom partene, og at formalisme og fremmedgjøring i økende grad preger relasjonen. Dette mener

⁵⁰ Uttrykk fra Hilde Lorentzen (NIBR) fra hennes kronikk i Aftenposten 12.04.2011.

Lorentzen også svekker kvaliteten av forskningen som produseres, og at usunn konkurranse om oppdrag fører til fragmentering i den faglige virksomheten.

En annen debattert sak omhandler hvorvidt oppdragsforskningen er utsatt for *styring* eller ei. Med dette menes hvorvidt oppdragsgivere påvirker konklusjonene i oppdragsforskningen. Flere medieoppslag i 2010 avdekket tilfeller der offentlige oppdragsgivere hadde forsøkt å påvirke konklusjonene i forskningsrapporter⁵¹. Dette førte til Kunnskapsdepartementets utarbeidelse av en ny standardavtale for forsknings- og utredningsoppdrag. Avtalen ble ferdigstilt og vedtatt i 2012. Formålet med den standardiserte avtalen er å tydeliggjøre og ivareta forskernes akademiske frihet til å publisere og konkludere selvstendig innenfor oppdragets ramme. Et mål med dette er å sikre større offentlig innsikt i avtaler om oppdragsforskning.

Hvordan departementene arbeider med forskning, deres ulike roller, normer og regler for behandling av kunnskap gir innsikt i det komplekse forholdet mellom forskning og politikk. Dette kapittelet har beskrevet den lange tradisjonen for faglige premissers plass i politikkutforming og iverksetting av kunnskapsbaserte tiltak. Det har også blitt beskrevet at bruk av kunnskap varierer mellom ulike forvaltningsnivåer og stadier av policy-prosessen. Sentralforvaltningen har et bredt spekter av virkemidler og organisasjonstrekk som kobler fag og politikk i dagens forvaltning. Men forholdet mellom kunnskap og politikk er ikke uten spenningsfelter.

⁵¹ <https://www.regjeringen.no/nb/tema/forskning/nye-forskningsartikler/standardavtale-for-forsknings-og-utredni/id673546/>

5 Kunnskap og politikk i forebygging

Dette kapittelet beskriver hvordan koblingen mellom forskning og politikk forekommer i de aktuelle politikkområdene. InPolitikkområdene i denne studien presenteres kort sammen med rapporter som evaluerer effekten av to forebyggende tiltak.

5.1 Hva er forebygging?

Forebyggende innsats for barn og ungdom er forankret i norsk lov gjennom FNs barnekonvensjon, og er nedfelt i en rekke andre lovverk fordelt på offentlige tjenester og aktører (Rundskriv Q-16-2013:2). I Rundskriv Q-16/2007 defineres forebygging som:

Alt fra det som gjøres for å skape gode og trygge lokalsamfunn til innsats som spesielt retter seg mot å begrense, stanse eller snu en negativ utvikling. Forebygging handler både om å tilrettelegge for en positiv utvikling uten at et konkret problem er identifisert, og om å stanse en negativ utvikling som er identifisert eller har utviklet seg" (Rundskriv Q-16/2007: 3).

Forebyggende virksomhet fører til tiltak som endrer forhold som kunne være problemskapende, slik at faren for at problemet faktisk aktualiseres blir redusert. I denne sammenheng benyttes også begrepet *helsefremmende tiltak*. Dette er et tiltak som tar sikte på å fremme overskudd, trivsel og livskvalitet (Gravrok og Schancke m.fl. 2006: 61)

Forebyggende tiltak kan defineres etter hvem de retter seg mot, og hvilken antatt risiko disse har for å utvikle atferdsproblemer (NOU 2003: 4; Nordahl m.fl. 2005). Ett begrepssett for å beskrive dette er primær-, sekundær- og tertiærforebygging (Schancke 2005). Et annet begrepssett som beskriver det samme, er universelle, selektive og indikative tiltak. Primærforebyggende eller universelle tiltak brukes om innsats som rettes mot "alle", og som forsøker å forhindre at et problem, en skade eller en sykdom oppstår. Sekundærforebyggende eller selektive tiltak forsøker å begrense varighet og omfang av et problem, en skade eller en sykdom som er oppstått. Tertiærforebyggende tiltak brukes om innsats som forsøker å hindre eller begrense

følgetilstander av et problem, en skade eller en sykdom som er oppstått (Gravrok og Schancke m.fl. 2006: 61).

Det forebyggende barne -og ungdomsarbeidet strekker seg over mange ulike politikkområder, og er et komplekst, sammensatt politikkkfelt med et stort kunnskapsbehov. Forebyggende arbeid rettet mot barn og unge har ofte fokus på utfordringer knyttet til fysisk- og psykisk helse, lærevansker eller negativ atferd knyttet til vold, kriminalitet, mobbing og rus. I strategiplanen fra 2009. fremmet regjeringen noen konkrete tiltak for å forbedre det foreliggende kunnskapsgrunnlaget. Prioriterte tiltak var blant annet utarbeidelse av eksisterende kunnskapsstatus om forebygging og samfunnsøkonomisk lønnsomhet, økt forskning på konkrete effekter av forebyggende tiltak, styrket forskning om barn i risikosoner, og mer systematisk spredning av kunnskap til offentlige virksomheter (RSF 2009: 58). I tillegg nevnes en økt felles forståelse av problemene, innsikt i mål og virkemiddelbruk, i tillegg til gode styrings -og rapporteringssystemer som nødvendige tiltak for å oppnå best mulige resultater (Rundskriv Q-16-2013: 4).

Den største, og mest ressurskrevende forebyggingen dreier seg hovedsakelig om tidlig innsats hos utsatte barn og unge. Tiltak og veiledning tidlig i livet minsker sannsynligheten for utvikling av større sosiale og atferdsmessige utfordringer senere i livsløpet. Det er bred politisk og faglig enighet om at forebygging er bedre, og mindre kostbart enn «reparering» dersom en negativ utvikling slår rot. God forebygging regnes som det viktigste tiltaket for å fange opp problematferd eller utenforskap hos unge så tidlig som mulig. Dersom utsatte grupper marginaliseres har det store konsekvenser, både for individene det gjelder og samfunnet som helhet.

Forebygging av frafall i videregående opplæring og forebygging av alkoholkonsum blant unge er eksempler på samfunnsutfordringer underlagt den forebyggende politikken som strekker seg utover tradisjonelle departementsgrenser og krever samordnede innsatser fra flere hold. Men det øverste ansvaret for utforming av

nasjonal politikk og tiltak innen områdene tilfaller Kunnskapsdepartementet (KD) og Helse -og omsorgsdepartementet (HOD).

5.2 Kunnskapsbasert forebyggende barne -og ungdomspolitik

Forebyggende tiltak retter seg ofte mot et delproblem, for eksempel rusmisbruk, spiseforstyrrelser eller voldsforbrytelser. Forskning viser at det svært ofte er sammenheng mellom ulike problemområder, og at forebygging rettet mot én type problem også vil kunne virke inn på andre problemer (Olweus og Limber 1999; Nordahl m.fl. 2005). Dette gjør det viktig å klartlegge hvilke forebyggingstiltak som viser god effekt, og hvilke tiltak som er mindre gode. Å basere tiltak og politikk på elementer som faktisk fungerer, er derfor et helt sentralt mål for utforming av den nasjonale politikken og kommunenes implementering av tiltak. I forebyggingsstrategien fra 2009 lanseres kunnskapsutvikling, informasjonsspredning og tettere kommunikasjon med fagmiljøene som sentrale virkemidler for forbedring og videreutvikling av av den forebyggende barne- og ungdomspolitikken.

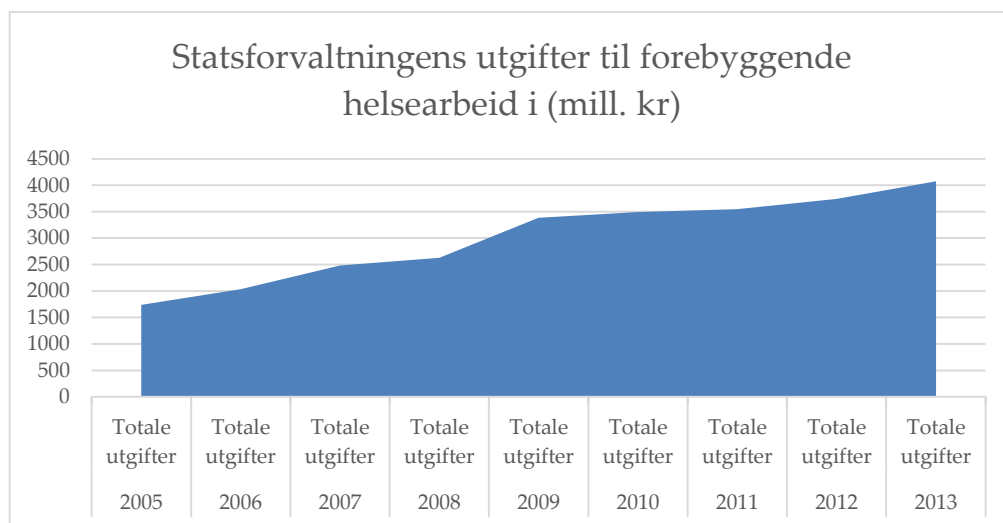
Som tidligere nevnt, er et sentralt aspekt ved gjenstridigheten i de forebyggende politikkområdene at problemene har sammensatte årsakssammenhenger, og at det finnes uenigheter om årsakssammenhenger og effekter mellom de involverte aktørene og fagmiljøene. Store deler av den foreliggende forskningen om effekter av forebyggende tiltak har hatt et samfunnsøkonomisk perspektiv, og illustrerer samfunnets kostnader av marginaliserte barn og ungdommer, særlig i forbindelse med frafall i skolen. Denne typen *effektforskning* fremmes som særlig nyttig av regjeringen, og fremheves i strategiplanen fra 2009:

Flere land har satt i gang arbeid for å gjøre forskningsbasert kunnskap om effekter av forebyggende tiltak lettere tilgjengelig. Effektforskning er viktig for å skape et best mulig kunnskapsgrunnlag for forebygging innen ulike felt, noe som igjen kan bidra til at innsatsen holder høy kvalitet og oppfyller intensjonene. Regjeringen vil derfor styrke forskningen

innenfor effektforskning knyttet til forebyggende tiltak innen ulike relevante sektorer (Regjeringens strategiplan for forebygging 2009: 58).

Det finnes flere rapporter som estimerer de økonomiske kostnadene av marginalisert ungdom. Imidlertid er målbare data om hvor mange som *potensielt* vil marginaliseres dersom tiltak x ikke gjennomføres, metodisk tilnærmet umulig å gjennomføre. Likevel har fokuset på solide forebyggende tjenester har vært økende de siste årene, og de offentlige utgiftene til forebyggende helsearbeid er mer enn doblet de siste de årene. Figur 5.1. viser utviklingen i statsforvaltningens utgifter til forebyggende helsearbeid de siste åtte årene. Figur 5.1 Statsforvaltningens utgifter til forebyggende helsearbeid i mill. kr.

Figur 5.1. (Kilde: SSB statistikkbank 2015)



Figuren ovenfor viser en økning i utgifter til forebyggende helsearbeid fra 1 736 millioner NOK i 2005 til 4 073 millioner NOK i 2015. De økonomiske konsekvensene av planene om å styrke de forebyggende tiltakene, samt trappe opp effektforskningen presentert i RSF 2009, innebar på det tidspunktet ingen administrative og økonomiske konsekvenser som ikke allerede falt innenfor de enkelte departementers

budsjettrammer⁵². Det er derfor utfordrende å samle informasjon om de endelige økonomiske utfallene og den faktiske forskningsaktiviteten som fulgte av strategiplanen. Utgifter til effektforskning og evalueringer av tiltak tilfaller i stor grad departementenes egne FoU⁵³-budsjetter. I statsbudsjettanalysen som årlig gjennomføres av NIFU⁵⁴, inkluderes ikke departementenes FoU-bevilninger og utgifter tilknyttet oppdragsforskning. Det eksakte beløpet på departementenes utgifter til oppdragsforskning varierer dermed ifra hva som defineres som FoU, og hva som defineres som utredninger og evalueringer (DAMVAD 2013: 40).

Hva fremgår i statsbudsjettene?

Tabell 5.2. viser økninger i departementenes bevilninger til forebyggende tiltak under de to politikkområdene over tid. Tall i tabellen er hentet fra statsbudsjettene fra årene mellom 2009⁵⁵ og 2014. Tallene som presenteres beskrives i statsbudsjettene som økninger i bevilninger til forebygging i caseområdene med ungdom som målgruppe.

Tabell 5.2. Økning i bevilninger til forebyggende tiltak

Økning i bevilninger (MNOK)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Frafall i VGO	-	53	425	15	20	106
Rusforebygging	300	150	100	-	45	180

Figur 5.2. (Kilde: Statsbudsjetter 2009-2014, utgifter under de enkelte departementene. Gul bok).

I statsbudsjettene presenterer departementene et knippe av regjeringens hovedprioriteringer innen deres budsjettforslag. Av Kunnskapsdepartementets hovedprioriteringer, ble tiltak for å redusere frafall i videregående opplæring⁵⁶ listet

⁵² Budsjettene som de ble vedtatt av Stortinget på grunnlag av St.prp. 1 (2008–2009).

⁵³ Forskning og utvikling.

⁵⁴ Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.

⁵⁵ Samme år som strategiplanen for forebygging (2009) ble fremlagt.

⁵⁶ Omtales heretter med forkortelsen VGO.

som hovedprioriteringer i statsbudsjettet i årene 2010, 2011 og 2014. Forebygging av rusmiddelbruk blant unge ble fremhevet som hovedprioriteringer i Helse- og omsorgsdepartementets budsjetter i årene 2009, 2010, og 2011 (Statsbudsjetter 2009-2014, utgifter under de enkelte departementene. Gul bok).

5.3 Forebygging av alkoholkonsum blant ungdom

HOD har koordineringsansvaret for Regjeringens alkohol- og narkotikapolitikk. Folkehelseavdelingen har ansvar for den forebyggende alkohol-, narkotika- og dopingpolitikken, samt ansvaret for alkoholloven og vinmonopolloven med forskriften. Dette ansvaret forvaltes i tillegg gjennom etatsstyringen av både Helsedirektoratet og forskningsinstituttet SIRUS. Helsedirektoratet spiller en særlig viktig rolle hva gjelder rusforebygging i skolen ettersom både frivillige organisasjoner⁵⁷ og kommuner som initierer forebyggende rusarbeid mottar driftsstøtte til skolebaserte prosjekter av Helsedirektoratet Tilskuddene til frivillige organisasjoner og stiftelser er satt til 10 millioner kroner for 2015 (Helsedirektoratets nettsider 2015⁵⁸).

I 2015 er det bevilget 448,8 millioner kroner til kommuner til utvikling av tiltak og tjenester innen kommunalt rusarbeid (ibid). Tilskuddene til kommunene spenner bredt fra forebygging og skadereduksjon, til utfordringer knyttet til bolig og opprettholdelse av boforhold, psykososial rehabilitering og behandling (ibid).

Det finnes en stor variasjon av tiltak og programmer i skolearenaen med formål om å utsette alderen for rusdebut og hindre skader fra rusbruk i tidlig alder. I alt finnes om lag 30 ulike programmer for forebygging av rusbruk tilpasset skoleundervisning. De forebyggende rusprogrammene er eksempler på primære forebyggende tiltak, de rettes

⁵⁷ Blant annet Rusfri Trafikk og Livsstil (MA), Juvente og Rusfri Oppvekst.

⁵⁸ Helsedirektoratets nettsider: <https://helsedirektoratet.no/tilskudd/kommunalt-rusarbeid>

mot «alle», og forsøker å hindre uheldige fremtidige effekter. SIRUS har i en årrekke gjennomført flere effektevalueringer av ulike rusforebyggende programmer.

5.3.1 «Effekt av rusforebyggende tiltak- alkohol»

Rapporten ble utgitt i 2010 i forbindelse med SIRUS' 50-årsjubileum. I rapporten anvendes både norsk og internasjonal empirisk kunnskap for å vurdere effekten av alkoholforebyggende tiltak i Norge. Det norske reguleringsssystemet blir vurdert internasjonalt som «best i klassen» i å ta i bruk virksomme forebyggingstiltak (SIRUS 2010: 48). Imidlertid problematiserer rapportforfatterne to områder med stort forbedringspotensial: bedre håndheving av skjenkebestemmelsene og bruk av kartlegging og tidlig intervensjon i primærhelsetjenesten. Forskning har tidligere vist at det foregår mye overskjenking, og salg og skjenking til mindreårige i Norge.

Rapporten peker på at det ligger et uutnyttet potensial for forebygging på dette feltet. Skolearenaen regnes som sentral for tiltak rettet mot ungdom. Rusforebyggende programmer i skolen sikter mot å heve debutalderen og å motvirke fyll og høykonsum av alkohol blant de unge. Effektforskning viser derimot svært svake, og i noen tilfeller negative effekter av rusforebyggende holdningskampanjer i skolearenaen. Rapportforfatterne retter derfor kritikk mot forskningen som understøtter de skolebaserte rusforebyggende programmene. Forfatterne skriver: «Når det gjelder informasjonstiltak og holdningsskapende tiltak derimot, har man i hovedsak ikke funnet at disse har noen særlig eller vedvarende effekt på alkoholkonsum eller alkoholproblemer» (SIRUS 2010: 48). Forfatterne konkluderer med at med at høyere priser og mer begrenset tilgjengelighet følges av lavere etterspørsel og mindre problemomfang – både i befolkningen generelt, blant ungdom og blant dem som drikker svært mye. Spesielt for ungdom, beskrives restriksjonstiltak som sjenkekontroller og rutinemessige kontroller av om utsalgene overholder aldersgrensen for kjøp av alkohol, som langt mer effektive tiltak enn forebyggende holdningskampanjer. Denne praksisen virker derimot å være relativt lite utbredt i

kommunene. Forfatterne skriver videre at en økning i den restriktive alkoholpolitikken trolig vil være politisk vanskelig å få gjennomslag for.

5.4 Forebygging av frafall i videregående opplæring

Kunnskapsdepartementet (KD) er øverste ansvarlig for det 13-årige utdanningsløpet fra grunnskolen til og med videregående opplæring. I departementet har Opplæringsavdelingen ansvar for utforming av politikken innen grunnopplæringen, mens ansvaret for gjennomføringen av politikken er lagt til Utdanningsdirektoratet. Den overordnede målsettingen for tiltak som skal forebygge frafall i skolen er å øke andelen som fullfører og består videregående opplæring. Målsetningen som ble satt innen tiltaket «Frafallsprogrammet» var å øke gjennomføringen til 75 prosent innen 2015 (fra 69 prosent i 2010) (Kunnskapsdepartementet 2013: 8). Målgruppen for tiltaket var ungdommer som hadde falt fra VGS-opplæring og dermed stod utenfor utdanning og arbeid. Økt samarbeid mellom Fylkeskommunene, Oppfølgingstjenesten (OT) og NAV ungdom var en sentral målsetning for å øke ungdommens kompetanse med praksisnær erfaring i bedrifter kombinert med fortsettelse og gjennomføring av ordinært utdanningsløp. Sentrale aktører i satsningen (og politikkfeltet for øvrig) er kommuner, fylkeskommunene, Utdanningsdirektoratet, Oppfølgingstjenesten og NAV Ungdom. Satsningen bærer preg av å være både et sekundærforebyggende og tertiærforebyggende tiltak.

5.4.1 «Evaluerings av frafallsprogrammet»

Målet med prosjektet var å etablere et varig samarbeid mellom stat, fylkeskommuner og kommuner, for å bedre elevenes forutsetninger for å fullføre og bestå videregående opplæring. På oppdrag av Kunnskapsdepartementet gjennomførte forskningsinstituttet NOVA en evaluering av Frafallsprogrammet. Tildeingen av oppdraget skjedde etter åpen anbudskonkurranse. Den estimerte prisen for

evalueringen var 3.000.000 NOK eksklusiv MVA (Doffin 2012) Evalueringen ble gjennomført på bakgrunn i intervjuer og tallmateriale fra skoleåret 2012- 2013.

Rapportens hovedkonklusjoner beskriver at tiltaksinnsatsen overfor ungdom som står utenfor utdanning og arbeid er stor. Videre viser evalueringen at Frafallsprogrammet så langt har hatt størst betydning for samarbeid mellom de aktuelle aktørene. Det trekkes frem at Frafallsprogrammet har ført til at ledelsen i henholdsvis fylkene og NAV har gitt arbeidet med ungdom utenfor opplæring høyere prioritet. Rapportforfatterne diskuterer likevel hvorvidt programmet har ført til resultater i retning av måloppnåelsen av faktiske gjennomføringstall. Oppsummert tyder analysene på at Frafallsprogrammet i størst grad har bidratt til å bedre samarbeidsrelasjonene, og mindre omfattende når det gjelder å innrette tiltak på en måte som kombinerer arbeidspraksis med læreplanmål eller dokumentert kompetanse. I alt konkluderer rapporten med at Frafallsprogrammet i liten grad har greid å treffe de mest risikoutsatte gruppene som har vært utenfor skole og arbeid mer enn ett år.

6 Empiriske funn og observasjoner

I dette kapittelet presenteres empiriske funn og observasjoner fra deltagelse på fagkonferanse og fra informantintervjuer. Som følge av forskningsstrategien beskrevet i kapitel 3, er hovedvekten av datamaterialet basert på informantintervjuer.

6.1 Observasjoner fra UngData-konferansen

UngDatakonferansen ble arrangert for første gang i 2014, men det planlegges å være et årlig arrangement for et bredt spekter av aktører som arbeider med ungdom. I den forbindelse var dette en særlig egnet arena for gjøre observasjoner om kulturelle forklaringer (X2), spesielt med tanke på formidling av forskningsresultater til mediene og politiske aktører over flere nivåer. Konferansen er en nyttig arena for å observere hvordan begreper rundt forebygging defineres, hvordan kunnskap omtales, om det identifiseres utfordringer og kunnskapshull i politikkkfeltene, og å lytte til i hvilken grad forskerne omtalte sin egen forskning som politikkrelevant.

Forskningen som springer ut fra Ungdata-kartleggingen er basert på ungdoms opplevelser, holdninger og tanker. Det er ikke tidligere gjort liknende undersøkelser, således tilbyr Ungdata mye ny kunnskap om ungdom på nasjonalt nivå. Formålet med Ungdata-undersøkelsene er å frembringe viten som kan brukes som verktøy i alle profesjoner i velferdsstaten. Intensjonen er å bruke undersøkelsen lokalt som kunnskapsgrunnlag for plan- og utviklingsarbeid, samt å legge til rette for samarbeid mellom sentrale aktører. På konferansen møttes flere av Norges fremste ungdomsforskere for å legge frem nye funn og diskutere utfordringer i dagens ungdomspopulasjon.

Det var stor bredde i deltagermassen på konferansen. Lærere, forskere, representanter fra frivillige organisasjoner, direktoratsansatte, politikere, kommuneansatte, fylkesmenn, politifolk, journalister, delegater fra kompetansesentere,

departementsansatte, NAV-ansatte og flere andre yrkesgrupper som arbeider tett på ungdom deltok på konferansen. I alt deltok over 450 personer. Arrangementet var fullbooket og den store etterspørselen førte til at konferansen ble live-streamet på internett. Den store og varierte deltakermassen kan illustrere den sektorovergripende karakteren til forebyggende arbeid, og at problemstillinger av forebyggende art involverer mange aktører innen ulike fagretninger og nivåer. En interessant observasjon er at kun 3 av 450 deltakere på konferansen møtte fra departementene⁵⁹.

Det er tydelig at det finnes stort engasjement og stadig voksende forskningsaktivitet rundt ungdomsspørsmål. Konferansen besto av 13 foredrag på 15 minutter, der forskere innen sine ekspertfelt presenterte nye funn i lys av den nasjonale UngData-undersøkelsen. Begrepet *marginalisering* ble mye brukt av foredragsholderne. For uten om «klassiske» ungdomstemaer som politisk aktivitet og ungdomskriminalitet, ble mange moderne tema satt på dagsorden. Forskere presenterte blant annet bruk av sosiale medier, selvskading, familielivet og psykisk helse som relativt nye forskningsfelt. Dette tyder et engasjement omkring både nyere og eldre forebyggende problemstillinger.

Allerede i konferansens innledningstale uttrykte innlederen et kunnskapsbehov for ungdomsforskningen. UngData-undersøkelsen viser en sterk økning av depressive tanker blant unge jenter. Statistikken viser en økt forekomst av stress og bekymring i målgruppen siden 1980, med en utflating rundt 2000. Her etterlyses det ettertrykkelig behov for mer og bedre kunnskap.

Fra og med 2015 finansieres Ungdata over Statsbudsjettet. Det kan tolkes som et tydelig politisk signal om at den empiriske kunnskapen Ungdata genererer er prioritert, og etterspurt av politiske beslutningstakere. Det kan også tolkes som et

⁵⁹ Deltakerlisten viser tre deltakere fra hhv. Justis- og beredskapsdepartementet, Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet, og Helse- og omsorgsdepartementet.

ønske om å institusjonalisere en slik møtearena for kunnskapsdeling, som er i tråd med departementenes sektoransvar for forskning og kunnskapsformidling.

6.2 Funn fra intervjuer med departementsansatte

Kontakt med samfunnsvitenskapelige forskningsinstitutter

Respondenten i HOD fortalte at kontakt med samfunnsvitenskapelige forskningsinstitutter hovedsakelig er delegert til underliggende direktorater, og at direktoratene som oftest holder den løpende kontakten under de fleste oppdragsprosesser. Det samme gjaldt informantene fra KD, men de beskrev også at de ofte hadde tett kontakt med forskere i forbindelse med kunnskapsinnhenting til utforming av stortingsmeldinger, der det er vanligere at stortingsmeldingens forfattere innad i avdelingene følger opp forskningsinnsatsene. Flere av informantene oppgav at de «gjerne skulle vært litt flinkere» til å ha mer kontakt og kommunikasjon med samfunnsvitenskapelige forskningsmiljøer. Begge fagavdelinger i departementene har ansatt egne forskningskoordinatorer.

Formell og uformell kontakt

Informanter i HOD fortalte om regelmessig formell og uformell kontakt med forskningsmiljøer. Dette ble begrunnet med at informantenes avdeling (avdeling for narkotika og alkoholpolitikk) har etatsstyringsansvaret ovenfor både SIRUS og Folkehelseinstituttet. Informantene fortalte at de ansatte i avdelingen ofte «plukket opp telefonen hvis man skulle lure på noe». Informanten i HOD fortalte om hyppig e-postutveksling mellom henne og forskere på SIRUS om nye forskningsbidrag på rusfeltet både nasjonalt og internasjonalt, men at dette ikke alltid hadde vært tilfellet. Informanten beskrev at SIRUS over flere år hadde fått kritikk for ikke å formidle forskningen sin i større grad. Videre annsa informanten det som noe problematisk at SIRUS ikke har ønsket å «ta standpunkt til ting», uten å ville utdype nærmere rundt dette.

I KD ble det beskrevet noe mindre generell kontakt med forskningsmiljøer utenfor avdelingens oppdragsprosesser. I tilfeller der avdelingen selv følger opp forskningsprosjekter har de departementsansatte en løpende kontakt med forskerne som utfører oppdraget. Denne kontakten består hovedsakelig av formelle møter og noe e-postutveksling. En av informantene i KD fortalte om flere tilfeller der forskere hadde oppsøkt Opplæringsavdelingen for å legge frem ny forskning som kunne være av relevans for avdelingens arbeid. Slike presentasjoner ble derimot ikke beskrevet som særlig hyppig, og foregikk på forskeres eget initiativ.

Informanter både i HOD og KD nevnte konferanser, seminarer og andre fagsamlinger som en nyttig arena for uformell kontakt med samfunnsforskere.

Valg av finansieringsmekanismer

Informantene fremholdt at tid var en viktig faktor i beslutningen om hvorvidt de velger å bestille oppdragsforskning fremfor å finansiere forskningsprosjekter gjennom NFR. For konkrete og kortsiktige kunnskapsbehov vurderes oppdragsforskning som det mest effektive ettersom det tar tid å «å gjennom hele forskningsstrukturen⁶⁰». Muligheten til å få besvart en helt konkret problemstilling ble også trukket frem som en fordelaktig side ved å utlyse forskningsoppdrag.

Kunnskap om foreliggende forskning

Informantene vurderte seg selv svært godt oppdatert på aktiviteten i de relevante forskningsmiljøene, og presiserte i alle tilfellene at dette er en nødvendig og viktig oppgave for fagavdelingene. I både HOD og KD viste informantene til «grunnbøker», henholdvis John Hattie's «Visible Learning» og Thomas F. Babor's «On Alcohol: No ordinary Commodity» som kunnskapsgrunnlag for flere av departementenes evidensbaserte tiltak. Publikasjonene er store empiriske, vitenskapelige verker som

⁶⁰ Uttrykk fra informant D2.

sammenlikner effekten av ulike tiltak innen rusforebygging og læring i skolen. Informantene nevnte derimot ingen liknende norske innflytelsesrike publikasjoner.

Alle informanter fortalte at den relevante forskningen lå lett tilgjengelig for dem. En informant påpekte et behov for å større grad å sammenstille den eksisterende forskningen for å lettere gjøre den tilgjengelig for fagavdelingene i departementene. Det å «følge med på diskursen» i fagfeltene ble omtalt som en annen viktig del av departementsarbeidet.

Identifisering av kunnskapsbehov

Intervjuobjektene fortalte at kunnskapsbehov kontinuerlig oppstår som en naturlig del av departementsarbeidet, særlig i forbindelse med utforming av stortingsmeldinger, NOU'er og evaluering av tiltak der departementet er ansvarlig.

Informant D1 fortalte om bakgrunnen for oppstarten av Frafallsprogrammet, og at behovet for et nytt tiltak sprang ut i fra statistikk som viste at halvparten av de 20.000 ungdommene utenfor utdanning eller arbeid⁶¹ var ukjente for fylkeskommunene. Dermed tilfredstilte ikke fylkeskommunene sin lovpålagte oppfølgingsoppsvar gjennom Opplæringsloven, nemlig å følge opp denne gruppen. D1 beskrev at slike typer statistikker ofte kan avdekke kunnskapsbehov. En informant trakk frem mediene som en innflytelsesrik aktør for å sette i gang forskning: «Store medieoppslag påvirker oss jo, og man skjønner kanskje at oj, her har vi gått glipp av noe» (Informant D4).

Et av intervjuobjektene påpekte at det tidligere var svært nyttig for departementsansatte å ha sittet i programstyrene i Forskningsrådet, og at diskusjonene i programstyrene utgjorde en god arena for kunnskapsflyt og avdekking av kunnskapsbehov mellom forskningsmiljøer og departementene.

⁶¹ Som faller under betegnelsen NEET (Not in education, employment or training).

På spørsmål om hvordan veien går videre etter et kunnskapsbehov er identifisert, fortalte en av informantene at avdelingen som regel plukker opp telefonen og ringer litt rundt til personer de tror kan vite mer enn dem selv, for å få oversikt over kunnskapsbehovets *omfang*. En annen informant fortalte at omfanget av kunnskapsbehovet og tidsperspektivet er avgjørende for den videre prosessen, og at forskningskoordinatorer spiller en nøkkelrolle i denne prosessen.

Forskningsbidragets relevans for avdelingens arbeidsområde

Informanten fra HOD hadde kjennskap til rapporten «Effekt av rusforebyggende tiltak- alkohol», og kunne gjengi de viktigste funnene i rapporten. Av informantene i KD hadde alle de intervjuede direkte tilknytning til både Frafallsprogrammet og dermed rapporten «Evaluering av frafallsprogrammet». Alle informanter vurderte rapportene som relevante og nyttige for deres arbeidsområde.

Har det aktuelle forskningsbidraget ført til politisk handling i form av vedtak?

Frafallsprogrammet vil videreføres som en fast del av elevtilbudet i de fleste norske kommuner, dog under et nytt navn og med noen organisatoriske endringer. Informantene fra KD fortalte at evalueringene av programmet frembrakte viktige innsikter om programmets effekt, organisering og forbedringspotensial. Evalueringen veide derfor tungt i videreføringen av tiltaket. Imidlertid fortalte informantene at denne situasjonen var noe særegen, og at praksisen omkring både tiltaket og evalueringen ikke har fulgt et «standardmønster», ettersom evalueringene av Frafallsprogrammet ble initiert tidligere i prosessen enn normal, og hadde en tettere oppfølging av avdelingen enn andre tiltaksevalueringer.

I HOD fortalte informanten at funnene i det aktuelle forskningsbidraget fra SIRUS, (samt flere liknede SIRUS-publikasjoner) til en viss grad har vært innflytelsesrikt i budsjettarbeidet og i tildelingsbrev til Helsedirektoratet, da særlig i form av nedbygging av tilskudd- og støtteordningene til det forebyggende holdningsarbeidet.

I forbindelse med dette fortalte informant D4: «Det ligger en politisk utfordring i at vi ikke kan ekskludere den typen påvirkningstiltak ovenfor befolkningen med utgangspunkt i at en litteratur sier at det ikke er mulig å komme videre på det punktet». Informanten konkluderte der med at «Såne bidrag gir jo først og fremst nye dimensjoner og innsikter» (Informant D4).

Faktorer som fremmer bruk av kunnskap i politikkutforming

Både i HOD og KD pekte informantene ut forskning som i stor grad er empirisk som mest innflytelsesrik for deres politikkformulerende arbeid. En av de departementsansatte fortalte:

De forskningsrapportene jeg har sett har hatt størst betydning, som reelt sett har påvirket, -en ting er at man leser og skriver om forskning, men det betyr ikke at du lar deg påvirke av det,- det er noe annet. Men i noen settinger der en rapport har påvirket diskusjonen internt og hvordan man tenker om ting, er ting som er veldig empiriske. Noe er nesten banalt (Informant D2).

Informanten fortalte videre om behovet for empirisk kunnskap i departementet:

Problemet for et departement er at man egentlig har veldig lite informasjon om hvordan tingene vi gjør funker. Så vi sitter hele tiden og mangler empiri. Så det som har mest betydning er nok empiriske studier som treffer ett eller annet, og treffer et behov. Men veldig teoretiske ting har nok veldig lite betydning tror jeg (Informant D2).

En informant trakk frem utviklingen av politikkens «natur» de siste tiårene som en naturlig pådriver for kunnskap, og beskrev at «beslutningstakerne vil jo gjerne ha en eller annen form for dokumentasjon» (Informant D4). Den samme informanten forklarte videre at forskningsbidrag som er innovative, eller har uventede konklusjoner kan få stor gjennomslagskraft. Videre beskrev hun det norske samfunnsvitenskapelige forskningsmiljøet som preget av lite intellektuell konkurranse, noe hun tydelig ser gagnar utenriksforskningen. Informanten viste til at

konkurransen mellom forskningsinstituttene PRIO⁶² og NUPI⁶³ førte til innovasjon og «bedre forskning».

Utfordringer ved utforming av kunnskapsbasert politikk

Samtlige intervjuobjekter oppfattet spørsmålet som komplisert og hadde vanskeligheter for å gi entydige svar. Det var viktig for alle informanter å presisere at politikkområdene hadde blitt mye mer kunnskapsbaserte de siste tyve årene, og at utviklingen mot kunnskapsbaserte tiltak var entydig på alle nivåer, både i forvaltning og i praksisfeltet.

Den utviklingen som har skjedd nå for eksempel i forbindelse med stortingsmeldingsarbeid, som blir mer og mer forsknings og kunnskapsbasert, hvertfall for hvert femår. Så det å se på en stortingsmelding som ble skrevet i reform 94, og se på en som ble skrevet nå er helt forskjellige ting. Slik jeg ser det er de store grepene i politikkutformingen tas jo i stortingsmeldinger. Og de er ekstremt kunnskapsbaserte (Informant D2).

Alle informantene hadde ulike formeninger om hvor den største utfordringen ligger for bruk av kunnskap i politikkutforming. En informant beskrev forskningens iboende begrensninger som en stor utfordring. «Å skaffe et godt kunnskapsgrunnlag er viktig for å kunne ta valg og vekte verdier/prioriteringer. Men det er sjeldent at en forskningsrapport gir oss et fullstendig bilde» (Informant D3). En annen informant beskrev dette videre:

Jeg tenker vel av og til at ikke konflikten nødvendigvis er mellom politikk og fag. Det er ikke sånn at det står et entydig og klart definert forskningsresultat på den ene siden, eller et klart faglig råd som er unisont delt av et embetsverk, og så står politikere på andre siden og har noen verdier, ideologier eller interesser som går på tvers. Det er mye mer komplisert enn det. Det vil alltid være uklarhet i hva egentlig forskningen sier for noe, og det kan liksom bli avhengig av hvilke forskere du snakker med- de vil jo ofte ha ulike meninger. I noen tilfeller

⁶² Peace Research Institute

⁶³ og Norsk Utenrikspolitisk Institutt

er det åpenbart, politikk er noe annet enn forskning. Men i mange tilfeller tenker jeg at det går mer på ulike vurderingen av hva som er lurt å gjøre (Informant D2).

En annen informant fortalte om utfordringer rundt kapasitet og formidling:

Departementsarbeid er ofte uten særlig rom for kontemplasjon eller fordypning. Da er det en svakhet i systemene hvordan man formidler forskningsfronten og den etablerte viten. Noe handler nok om kapasitet, vi har ofte ikke tid til å gjøre mer enn det løpende arbeidet (D4).

Flere informanter trakk frem departementenes kapasitet som en sentral faktor: «Hvis du ser på direktoratenes sider ligger det jo hundrevis av forskningsrapporter. Hvis jeg skal være ærlig er det jo ingen som klarer å ta inn over seg alt som står der. Så en kapasitetsutfordring er det jo åpenbart.» (Informant D2)

En annen informant tok utgangspunkt i de ovenfor nevnte begrensningene, men annså forskning som en supplerende faktor. Informanten beskrev i tillegg hvordan hun synes forskning *bør* brukes:

Man bør bruke all kunnskapen man har. Men forskning har begrensninger- den kan være dårlig, ufullstendig og kun belyse bruddstykker. Man må også anerkjenne at det er legitimt for politikere å vektlegge andre hensyn enn forskning. Politikk handler om verdier og ideer. Så forskningen kommer på toppen av den andre kunnskapen man har (Informant D1).

Gjennom intervjuene presiserte informantene de klare rolleforskjellene mellom politikk og forskning, og påpekte viktigheten av ikke å blande disse rollene. En av informantene fortalte: «Vi kan aldri tro at man kan forske seg bort fra valgene politikere må gjøre» (Informant D3).

En informant forklarte videre om beslutningstakers rolle: «Politikk handler om å fatte beslutninger i veldig komplekse situasjoner, mye tvil, uten full oversikt, usikkerhet rundt konsekvenser. Så forskningen skaffer jo et visst beslutningsgrunnlag, men til slutt fatter man jo politikerne en beslutning under tvil». (Informant D3).

En informant fremhevet at flerfoldige definisjoner kan skape forvirring mellom forskningsfeltet og politikkfeltet.

Både i HOD og KD beskrev informantene noen grunnleggende begrensninger i mulighetsrommet for hva som fra departementshold kan påvirkes og ikke.

En av hovedproblemene ligger nok i at de tingene *vi* kan påvirke, som klassestørrelse, timetall, hvor mye penger de får, kompetanseutvikling og slikt på sin side har veldig liten effekt. Men at undervisningen er strukturert, mye formativ vurdering og slikt- det er nesten umulig for oss å påvirke gjennom statens virkemiddelapparat. Det utgjør et stort dilemma for oss. Vi vet mye om hva som påvirker elevenes læringsutbytte, men det er innmari vanskelig for oss å påvirke det. Vi styrer kun gjennom lov, penger og overtalelsesevne (Informant D2).

Informanten fra HOD beskrev det gjeldende politiske handlingsrommet som avgjørende, og viste til et paradoks om evidensbasert politikk utviklet av den australske sosiologen Robin Roon: «Effektive virkemidler er upopulære og populære virkemidler er ineffektive. Den slår an uansett om man snakker med trafikkipolitikere eller ruspolitikere» (Informant D4). I tillegg nevnte D4 rollefordelingen i forvaltningsstrukturen. "Departementene skal ha en lojalitet til regjeringen, og sånn skal det være. Men de ytre etatene har en plikt til å gi uttrykk for sitt faglige votum" (Informant D4).

Kunnskapsbasert forebyggende politikk- en realistisk ambisjon?

Samtlige departementsansatte mente ambisjonen om kunnskapsbasert forebyggende politikk var lite realistisk. Likevel fortalte informantene at ambisjonen gav nyttige retningslinjer for deres arbeid, og dette er en sentral verdi for departementenes faglige rådgivende rolle.

6.3 Funn fra intervjuer med forskere

Identifisering av brukere

Informantene oppga departementene og direktoratene som viktigste bruker av forskningen de produserer. Dette gjaldt spesielt for informanter fra SIRUS, som understreket at politikkrelevant forskning for forvaltningen inngår i deres etatsinstruks. En av informantene identifiserte mediene som en sentral bruker, og at forskning om ungdom ofte skaper overskrifter i de største avisene. Høyskoler og andre utdanningsinstitusjoner ble også nevnt som brukere. Informantene la også vekt på at forskningen de produserer ligger allment tilgjengelig, slik at allmennheten kunne lese og få innsyn i prosjektene.

Hvordan ble den aktuelle rapportprosessen initiert?

I forbindelse med de aktuelle rapportarbeidene forklarte forskere på NOVA at denne prosessen hadde foregått som flere andre oppdragsprosesser. Dette innebærer at instituttet utformet et tilbud etter utlysning av prosjektet på Doffin.

Forskere på NOVA og SIRUS arbeider på svært forskjellige måter. Mens NOVA hovedsakelig driver med oppdragsforskning, utgjør oppdragsforskning en relativt liten del av SIRUS' virksomhet. Forskerne arbeider hovedsakelig etter egenbestemte problemstillinger, men forholder seg til retningslinjer og bestemte områder ut fra sitt årlige tildelingsbrev fra HOD. For SIRUS' del ble rapporten «Effekt av rusforebyggende tiltak- alkohol» utgitt som del av SIRUS' 50-års jubileum. Rapporten ble publisert som en av tre rapporter som presenterer sentrale deler av SIRUS' virksomhet.

Deltakelse i utforming av problemstilling og forskningsdesign

I rapporten utarbeidet av NOVA var forskerne deltakende i å utforme det metodiske designet. Problemstillingene forskerne skulle besvare var allerede satt, slik det er

normalt for forskningsoppdrag. For rapporten fra SIRUS var problemstillingen selvvalgt, og bygger på flere liknende studier gjennomført ved instituttet.

Formell og uformell kontakt med departement/oppdragsgiver

NOVAs arbeidsprosess og kontakt med oppdragsgiver fulgte alt i alt en klassisk mal. Etter oppdraget var vunnet, startet forskernes kartleggingsarbeid, etterfulgt av dialogmøter og statusmøter med KD. Løpende kontakt i forskningsprosessen har vært med en kontaktperson for rapportarbeidet og prosjektlederen av tiltaket «Frafallsprogrammet» i departementet. Underveis i forskningsprosessen leverte forskerne utkast de to kontaktpersonene gav tilbakemeldinger på, og fulgte gjennom dette opp hvorvidt kontrakten ble tilfredsstillt. Informantene beskrev kontaktpersonene fra KD som svært rollebevisste i denne prosessen, og påpekte at dialogen rundt den endelige rapporten utelukkende omhandler rapportens struktur og utforming, ikke dens faglige innhold.

Utenfor de formelle møtearenaene beskrev informantene at forskningsmiljøene er små, og at man derfor i blant møter departementsansatte på møter, konferanser eller andre mer uformelle arenaer. Da er det vanlig å prate sammen både om det pågående forskningsprosjektet og andre temaer. Under dette spørsmålet fortalte begge informanter fra SIRUS at *nærheten* til HOD skiller SIRUS fra mange andre forskningsinstitutter, og at kommunikasjonslinjene nok er mer åpne mellom SIRUS og HOD enn hos andre aktører i instituttsektoren.

Utfordringer i samhandling med departement/oppdragsgiver

Informantene beskrev få utfordringer i samhandling med departement eller oppdragsgiver i forskningsprosessen. Relasjoner og ansvarsroller ble omtalt om ryddige og profesjonelle. Alle informanter fortalte at de aldri hadde opplevd noen former for forsøk på *styring* av forskningens konklusjoner fra departementshold. Informant F1 fortalte:

Der er ikke alle oppdragsgivere som jeg synes er like flinke. Jeg synes jeg ser andre steder at de er tydeligere på hva de vil ha, for å kunne bruke det i en eller annen prosess. At de gir inntrykk av at de var misfornøyde med noe hvis de ikke fikk det de ville ha av resultater. Det synes jeg er ganske problematisk når man står ovenfor oppdragsgivere som er sånn, da må vi bare holde integriteten vår. Men når det gjelder departementene synes jeg de har vært ryddige på det (Informant F1).

Antagelser om brukernes kjennskap til forskning

To av informantene hadde klare oppfatninger om at de departementsansatte hadde god oversikt og kjennskap til forskningen innen deres ansvar- og fagområder. En informant var derimot mer skeptisk til hvor godt oppdaterte fagavdelingene var på foreliggende forskning.

Forventninger om hvordan kunnskap blir brukt

To av informantene hadde klare forventninger om at kunnskapen som produseres tas på alvor, og brukes i politiske dokumenter og som kunnskapsgrunnlag for politisk handling. Informant F3 hadde derimot ingen forventninger om hvordan hennes forskning blir brukt, men setter pris på når forskningen blir brukt.

Alle informantene hadde eksempler på at anbefalinger fra deres forskningsbidrag hadde blitt tatt til følge politisk. Informantene fortalte at de ofte så spor eller direkte referanser til sin forskning i stortingsmeldinger og andre dokumenter. De fortalte også om at *begrepsbruken* fra deres forskning kunne spores i politiske dokumenter. Men forskningen brukes ikke nødvendigvis i tråd med forskernes forventninger. En informant fortalte:

Når vi har levert det fra oss står de jo fritt til å velge om de vil legge vekt på det som står i kapittel 3 eller kapittel 4. Og hvis det som står i kapittel 3 passer bedre med deres politikk enn det som står i kapittel 4. Det tror jeg, er det nok naturlig å legge vekt på det. Det er noe med når de lager pressemeldinger og hva de legger vekt på, at de legger vekt på noe som kanskje er

litt mer positivt, men at de kanskje underkommuniserer noen av de mer kritiske momentene (Informant F1).

Faglige konflikter om effekter og årsakssammenhenger

Det finnes betydelige faglige konflikter og uenigheter mellom forskerne på begge politikkfelter. Noen av de kontroversielle sammenhengene innen områdene omhandler rollen til elevers psykiske helse i forbindelse med frafall i skolen og effekten av holdningskampanjer mot rus i skoleundervisning. Til tross for dette beskrev informantene en relativt stor grad av enighet om at effekter og årsakssammenhenger i feltene består av svært komplekse forhold.

Som et oppfølgingsspørsmål spurte jeg informantene om det økte antallet aktører i «forskningsbransjen⁶⁴» gjør det mer krevende for politikkkutformere å lytte til, og bruke forskning i utvikling av politikk der det finnes faglige uenigheter om effekter og sammenhenger. «At det er mange forskerstemmer å lytte til trenger ikke nødvendigvis å være et problem. Det er ikke gitt at man taler i forskjellige retninger selv om man er mange» (Informant F3). Videre fortalte F3 «Vi gir dem frihet til å velge å høre på de stemmene de har lyst til å høre på..().. Det gir en slags- en større grad av en eller annen form for frihet også til å velge dumme ting» (Informant F3).

En informant svarte at «Det er mange som driver med forskning, og mange som driver med «forskning» (Informant F3). Informanten stilte spørsmål ved kvaliteten av forskning produsert av kommersielle aktører, og problematiserte hvorvidt brukerne av forskningen hadde forutsetninger for å skille mellom forskning av god og mindre god kvalitet.

⁶⁴ Inntoget av konsulentfirmaer og mindre samfunnsvitenskapelige forskningsinstitutter, kompetansesentere osv.

Hvordan mottas «problematiske» funn av oppdragsgiver?

Et tilleggsspørsmål til informantene fra SIRUS omhandlet rapportens innhold. Rapporten «Effekt av rusforebygging- alkohol» problematiserer ressursbruken av rusforebyggende holdningskampanjer i skolen. Effekstudier viser minimal, og i tilfeller negativ effekt av holdningskampanjer rettet mot ungdom. Likevel er holdningskampanjer et mye brukt nasjonalt virkemiddel for å forebygge tidlig rusbruk blant unge. Flere SIRUS-rapporter i tillegg til denne rapporten kritiserer denne praksisen. Informantene ble derfor spurt om hvordan slik informasjon behandles av HOD. Informant F2 svarte umiddelbart «Det er svært kontroversielt å si høyt. Å si det høyt er veldig ugreit, selv til dem som bevilger penger til programmene». Informanten antok derfor at Helsedirektoratet og HOD aksepterer forskningsresultatene, men har en slags forpliktelse til å fortsette bevilgninger til organisasjoner og programmer likevel. På spørsmål om hvorfor denne adferden forsetter, trakk F2 videre frem at denne praksisen i stor grad handler om ideologi, og at den derfor er «vond å vende». «Noe av det har å gjøre med at det er tunge aktører i dette feltet som har investert veldig mye penger, holdninger og ideologi inn i dette. Dette temaet har skapt en del bølger i fagmiljøet nasjonalt» (Informant F2).

Informant F3 fortalte:

I den grad de forholder seg til det og er kjent med det- ingen av de to forutsetningene vet jeg med sikkerhet om er der, men gitt at de gjør det, tror jeg at det finnes andre hensyn som er mye viktigere. De andre hensynene jeg tror er viktigere er nok å gi et bilde av at man er en som *gjør* noe. Og at det man da *gjør* er bortkastet tid og penger- det sitter bare ekspertene og vet. Så av og til kan vi ytre oss om det, og så -blir det fort glemt. Nå har det strammet seg noe til, en del av det som går under merkelappen rusforebygging- som har vært veldig mye rart, men kan nesten spørre seg hva det er som *ikke* er rusforebygging- holder liv i frivillige organisasjoner. Det har på en måte vært et mål i seg selv. Jeg mener at de kunne sikkert ha drevet med adskillig mer meningsfylte ting enn satsning på for eksempel forebygging i skolen som ikke har noen effekt, annet enn at det tar tid og krefter (Informant F3).

Utfordringer for bruk av samfunnsvitenskapelig kunnskap i politikktutforming

Forskerne hadde mange og ulike oppfatninger om hvor de største utfordringene ligger for instrumentell bruk av forskning i politikktutforming. På spørsmålet ble jeg umiddelbart besvart med at dette er en kompleks materie. Jeg ble også møtt med en slags fortåelse: «Jeg skjønner godt at man kan sitte på utsiden og spørre *«hvorfor i himmelens navn bruker man ikke den forskningen til å gjøre ditt eller datt der ute i verden for å begrense slik eller sånn»*. Men svaret er jo kjempekomplekst» (Informant F3).

Informant F1 forklarte:

Den største utfordringen, det er usikkerheten rundt forskningen. Det er så mange forbehold man må ta, det er ikke naturvitenskap, da er det ofte enklere å ha flere universelle lover. Det er mye usikkerhet rundt resultater- hovedsakelig om årsaksforhold. Det er det viktigste jeg oppfatter som den største utfordringer. I tillegg til at forskningen er så kontekstavhengig, det som var lurt for fem år siden er kanskje ikke lenger så relevant i dag (Informant F1).

Informant F2 identifiserte prosessen rundt hvordan politikk blir til, å «oversette forskningsresultater til praktisk handling» som den største utfordringen. Informanten beskrev denne prosessen som innviklet og preget av mange hensyn, og at beslutningstakerne i det demokratisk samfunn er i sin fulle rett til å ha ører mange steder. Informanten svarte videre at «Vi skal ikke ha et teknokratisk samfunn der politikken blir ut i fra hva forskerne har sagt» (Informant F2).

Informant F2 beskrev rusfeltet som svært ideologisert, og fortalte at rusforebyggende holdningskampanjer i skolearenaen kan ansees som en mer ideologisk enn kunnskapsbasert praksis. «For Helsedirektoratet å si til organisasjoner at "nå får dere ikke mer penger til å holde på med dette fordi noen har sagt at det er tull", det er så og si umulig,- det lar seg bare ikke gjøre politisk» (Informant F2). Informanten problematiserte i tillegg interessekonflikter mellom politikere, befolkning og næringslivet i forbindelse, særlig i forbindelse med regulering av skjenketider.

Informant F3 la vekt på de ulike kulturene mellom forskning og forvaltning som et potensielt hinder for kunnskapsbruk. Hun beskrev også kulturforskjellene som økende i løpet av hennes forskningskarriere.

Hvis man kan bruke et litt drastisk begrep som en *avgrunn* når det kommer til forskning og praksis, har det nok mye med forskjellige kulturer å gjøre. Og at forskere, hvert fall mange av oss, har liten forståelse for hva som rører seg på praksisfeltet. Vi slipper å forholde oss til oversettelsesprosessen fra det man forskningsmessig kan dokumentere til iverksetting i den virkelige verden. Det mangler kunnskap, innsikt og kanskje til og med respekt» (Informant F3).

Videre stilte informant F3 seg kritisk til utviklingen i belønningssystemene for akademisk forskning, og mente denne strukturen i økende grad bidrar til å øke den generelle avstanden mellom forskere og forskningsbrukere. «For forskere er det bare meritterende å publisere, helst i internasjonalt høyt rangerte tidsskrifter, og ikke søle bort tiden sin med å gjøre dette tilgjengelig på norsk, og formidle det (Informant F3)».

Jeg sitter jo og jobber på et felt som i så mange sammenhenger har åpenbare praktiske implikasjoner eller er relevant både i politikk, forebygging og praksis...(). Det har jo også noen forskningsetiske implikasjoner, jeg mener det er uetisk å sitte på relevant kunnskap og ikke formidle det til relevante aktører (Informant F3).

Jeg stilte informanten et oppfølginsspørsmål om hun annså det som legitimt av departementene å ignorere forskning. Informanten svarte «Ja, altså hvis man ikke liker det. Politikerne står jo fritt sann sett. Men forskning brukes jo ofte for å gi legitimitet til beslutninger» (Informant F3).

Både informant F1 og F2 ønsket å fremme forskningens dagsordenfunksjon i intervjuet, og presiserte at forskningens muligens viktigste rolle i politikken er på et konseptuelt plan; der begreper, ideer og tankemåter fra forskningen forandrer oppfatninger i politikken over tid.

Kunnskapsbasert forebyggende politikk- en realistisk ambisjon?

På spørsmål om informantene anså ambisjonen om å basere den forebyggende politikken på kunnskap som gjennomførbar eller realistisk, reagerte informantene ganske ulikt. Informantene hadde til felles å svare at vi var «inne på komplekse saker», og at det ikke nødvendigvis finnes enkle svar på slike spørsmål. Likevel svarte informantene gjennomgående at det ikke var en gjennomførbar ambisjon, men alle informanter hadde ulike begrunnelser for hvorfor ambisjonen vanskelig, eller umulig lar seg gjennomføres.

Informant F2 fortalte:

Det tenker jeg er en ambisjon som ikke har rot i virkeligheten. Det kan de holde på å si. Men det er ikke slik. Vi vil aldri få en evidensbasert politikk på rusfeltet, og vi skal kanskje heller ikke ha det. Men da er vi inne i den lange diskusjonen med evidensbasert policy eller policybasert evidens og hele den greia der. Dette er komplekse saker (Informant F2).

Informant F3 mente i utgangspunktet at ambisjonen er gjennomførbar, men at den politiske konteksten er svært avgjørende for hvorvidt ambisjonen lar seg realisere.

Ja, det tror jeg. Men da kommer det an på hva man mener med forebygging, og ikke minst på politisk vilje. De tiltakene som har god dokumentert effekt har liten velgerappell,- de er upopulære, og da er det vanskelig politisk gjennomførbart.

Informant F1 stilte spørsmål rundt tolkningen av begrepet *kunnskapsbasert politikk* og beskrev ambisjonen som for ambisiøs:

Det er en ganske lite realistisk ambisjon. Jeg snakker kanskje litt mot min syke mor nå, men det er et langt sprang fra det forskningen klarer å finne ut av resultater til politisk endring. Men på den ene siden vi du alltid kan finne- man kan jo ha forskningsbasert politikk ved at man bare viser til den forskningen man ønsker å vise til, ikke sant? (...) Men man kan ikke basere en politikk uten i det hele tatt å syne til forskning, men å la forskning være det ene spørsmålet som avgjør,- det tror jeg er altfor ambisiøs (Informant F1).

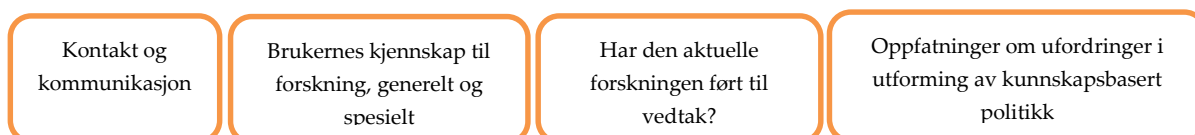
7 Analyse

Under dette kapitlet diskuteres hvorvidt de teoretiske forklaringene og forventninger om sammenhenger beskrevet i kapittel 2 er beskrivende for sammenhengene i denne studiens caser. Først presenteres noen generelle observasjoner fra informantintervjuene som tolkes i lys av de teoretiske forventningene. Deretter følger en analyse av hvorvidt faktorgruppene kan forklare variasjonene i kunnskapsbruk i hvert av casene. Til sist følger en sammenlikning av casene, og en diskusjon om hva resultatene kan indikere om problemstillingen. Majoriteten av datmaterialet i analysen er fra intervjuene.

I likhet med Bakliens (1986) studie dreide intervjuene med forskerne seg hovedsaklig rundt fem fokusmomenter.



Fokusmomentene i intervjuer med departementsansatte var liknende, men hadde noen andre fokusmomenter.



Intervjumaterialet viser en spredning av oppfatninger, tanker og ideer rundt forskningens rolle, forventninger om bruk og utfordringer ved kunnskapsbasert forebyggende politikk. Ved å ta utgangspunkt i de teoretiske forventningene i kapittel 2, systematiseres oppfatninger fra intervjuobjektene i det teoretiske rammeverket for å undersøke om forklaringene i faktorgruppene er treffende for kunnskapsadferden i casene.

Kort om rasjonalitet

Informantene gav inntrykk av å være svært opptatt av å sikre legitimitet i beslutninger, være *redelige* og pliktoppfølgende. Dette innebar i noen tilfeller å aktivt løfte frem forskningsresultater, og i andre tilfeller, la andre hensyn veie tyngre. Dette kan tolkes som et uttrykk for en overordnet norm om hva som er *god* adferd, og hva som passer seg- i tråd med organisasjonsteoretiske perspektiver⁶⁵. Rasjonell handling i disse tilfellene kan best beskrives ved at aktørene velger handlingalternativer som best mulig møter organisasjonens politiske målsetninger. En kan derfor argumentere for at informantintervjuen opererer med en slags begrenset rasjonalitet, og at informantenes begrunnelser for handlinger gjennomgående er i tråd med den forutsatte synoptiske rasjonalitetsmodellen. Med dette menes at idealet om rasjonalitet og faglig funderte beslutninger står sterkt i departementene, men at de politiske implikasjonene ved handlingsalternativene best dikterer hva som er *passende* handlinger i de to casene.

Intervjuene viser hverken forskningsprodusenter eller forskningsbrukeres adferd som preget av urealistiske forventninger eller blind tiltro til forskningens påvirkningsmulighet i politiske avveininger. Informantene problematiserte også hvorvidt politikk utelukkende basert på forskningsresultater nødvendigvis er legitim og effektiv politikk.

Informantenes utsagn og oppfatninger viser klare formeninger om roller og ansvar. Tidligere forskning på dette området skildrer forskeres *skuffelse* over at kunnskapen de fremstiller sjeldent har direkte innvirkning på politikken (kilde her). Denne oppfatningen kan ikke argumenteres for å være gjeldene hos informantene i denne studien. Jeg opplevde tvert i mot at forskerne annså det som en viktig demokratisk verdi at departementer (gjennom å vise lojalitet til regjering) er sin fulle rett til også å ignorere forskningsfunn.

⁶⁵ Kulturperspektivet beskrives i delkapittel 2.4.

7.1 Generelle observasjoner

Under dette delkapittelet presenteres noen generelle observasjoner fra intervjuene som kan knyttes til, eller tenkes å være påvirket av de tre faktorgruppene.

Organisatoriske forklaringer (X1)

Begge fagavdelinger har personer tilsatt som forskningskoordinatorer. At store deler av forskningsansvaret er delegert til departementenes underliggende direktorater ble fremstilt som relativt uproblematisk av informantene, og at denne ansvarsdelingen ikke videre påvirket informasjonsstrømmen til departementsavdelingene. Dette er i tråd med intensjonen for den vertikale organiseringen av sentralforvaltningen. Derimot kan disse uttalelsene nærmest tolkes som en selvmotsigelse, ettersom informantene fra KD flere ganger presiserte viktigheten av at avdelingen selv fulgte opp evalueringsprosessen av Frafallsprogrammet, og at informanten fra HOD opplevde *nærheten* til SIRUS som en stor fordel for avdelingens arbeid. Effekten av denne organiserte arbeidsdelingen på kunnskapsstrømmen mellom aktørene kan tenkes å ha vært større og mer effektiv dersom departementene selv hadde fulgt opp mesteparten av deres forskningsbehov. Dette ville nok imidlertid skapt større kapasitetsproblemer for departementsavdelingene. Dette skisserer et sentralt organisatorisk dilemma i den vertikale organiseringen mellom fag, forvaltning og politikk.

På spørsmålet om forskningen er lett tilgjengelig, nærmest avfeide de departementsansatte spørsmålet - at forskningen finnes lett tilgjengelig ble tydelig oppfattet som en selvfølge av informantene. Dette kan tolkes som et uttrykk for at organiseringen av tilgangen til forskning er sterkt institusjonalisert i fagavdelingene. Det ble derimot beskrevet noen kapasitetsutfordringer ved å holde seg oppdatert, primært grunnet store forskningsmengder. Det indikerer at mengden forskning på de respektive feltene i all hovedsak er *tilstrekkelig*. En interessant observasjon er i midlertid at ingen av forskningsbidragene de departementsansatte omtalte i

intervjuene var norske. En viktig presisering i dette tilfellet er at kun én av informantene ønsket innsyn i intervjuguiden i forkant av intervjuet, og at informantene i hovedsak stilte uforberedt til intervjuene. Jeg anser det som sannsynlig at informantene hadde nevnt fler, og særlig norske relevante forskningsbidrag i intervjuene dersom de hadde forberedt seg i forkant av intervjusituasjonen. Dette funnet kan tolkes på flere måter. En mulig forklaring kan være at departementsavdelingene i større grad lener seg på internasjonale forskningsbidrag enn spesifikke norske, eller at mindre evalueringer og kartlegginger gir et mindre *inntrykk* på beslutningstakerne enn større empiriske arbeider.

En annen interessant observasjon omhandler økonomiske faktorer. Ettersom den foreliggende faglitteraturen legger noe vekt på økonomiske rammer som spesielt avgjørende for instrumentell kunnskapsbruk⁶⁶ i organisasjoner, finner jeg det noe påfallende at ingen informanter omtalte økonomiske rammer som avgjørende for instrumentell kunnskapsbruk innen sine felter. Dette er særlig relevant for de intervjuede departementsansattes perspektiver. Altså kan generell økonomisk kapasitet, enten til å følge opp departementenes egne kunnskapsbehov eller å gjennomføre tiltak med hjemmel i forskningsfunn, tilskrives liten forklaringskraft i casene.

Hva gjelder kritikk av oppdragsforskningssystemet, er et interessant funn at informantene fra SIRUS, som selv arbeider lite med oppdragsforskning, rettet sterk kritikk mot anbudssystemet. Det gjorde ikke informanten fra NOVA, som i all hovedsak baserer sin virksomhet på forsknings- og utredningsoppdrag. Dette kan tyde på at den ulike organiseringen av SIRUS og NOVA, og deres ulike tilknytning til departementene skaper rom for ulike kulturer og oppfatninger. Dette diskuteres nærmere under kulturelle forklaringer.

⁶⁶ Altså at det ikke finnes økonomisk handlingsrom til å følge opp forskningens anbefalinger.

Kulturelle forklaringer (X2)

Informantenes bakgrunner vitnet om at forskerne og de departementsansatte handlet i relativt separate verdener. Kun en av forskerne hadde tidligere jobbet i forvaltningen, - åtte måneder i Helsedirektoratet da hun var nyutdannet. Ingen av de departementsansatte hadde tidligere arbeidet som forskere. Denne observasjonen styrker antagelsene i two-communities-teoriens om avstand mellom aktørene og muligheten til å «bytte plass» mellom yrkesgruppene. Likevel fremsto de intervjuede departementsansatte som svært rollebevisste og klare på sine prioriteringer av verdier og hensyn. Med dette menes at informantene fremsto som bevisste på hva deres posisjon i organiseringen innebærer for hvordan faglige og politiske premisser vektlegges i forvaltningen.

I intervjusituasjonen virket det som informantene fra departementsavdelingene var lite interesserte i å diskutere rapportenes innhold, metode eller konklusjoner- og la heller ikke særlig vekt på de videre implikasjonene av rapportenes rolle i videreutvikling av tiltakene. For å styre samtalen inn på disse områdene måtte jeg nærmest insistere. Resultatene av NOVAs evaluering av "Frafallsprogrammet" virket i intervjusituasjonen som lite betydningsfull for videreføringen av programmet- det skulle uansett videreføres- men i en litt annen form. Det samme kan sies for rapporten fra SIRUS. En informant fortalte følgende om rapporten: "Sanne bidrag gir jo først og fremst nye dimensjoner og innsikter» (Informant D4). Disse observasjonene styrker inntrykket av det kulturelle og konseptuelle «gapet» mellom forskere og departementsansatte forsker F3 beskrev.

Fagkonferanser og andre uformelle samlinger ble trukket frem som en som nyttig arena for møter mellom forskere og byråkrater. Oppstarten av Ungdatakonferansen⁶⁷

⁶⁷ Arrangert av NOVA men Helsedirektoratet, Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har støttet utviklingskostnadene til Ungdata økonomisk.

kan tolkes som et uttrykk for det generelle sektoransvaret⁶⁸ gjennom å arrangere sektorovergripende forskningsformidlende arenaer. Kun en av informantene som ble intervjuet i denne studien deltok på UngDatakonferansen, men dette anser jeg ikke som et særlig relevant funn. Kun 3 av 450 deltakere på Ungdatakonferansen arbeidet i sentralforvaltningen på departementsnivå. En interessant observasjon er at fire av deltakerne tilhørte Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor i Sverige.

Kunnskapsspesifikke forklaringer (X3)

I politikkområdene som undersøkes i denne studien, er det krevende å trekke bastante konklusjoner om effekter av tiltak. Det er vanskelig å sette fingeren på om effekten av forebyggende tiltak faktisk skaper en ønsket endring, eller om andre samfunnskrefter utløser endringer og nye utviklinger. Et eksempel på dette kan være at nedgang i debutalderen for alkohol blant ungdom kan skyldes et økt fokus på helse, og at økt rekruttering til høyere utdanningsprogrammer skyldes en generell samfunnstrend om å være «flink». Jeg opplevde at informantene, og særlig forskerne, virket reflekterte rundt dette.

I alle intervjuer ble utviklingen i kunnskapsdatabasen trukket frem som et positivt aspekt. En av informantene fra KD fortalte «...for 20 år siden hadde vi ingen tall på dette» (Informant D2). Slike utsagn eksemplifiserer at økt mengde kunnskap i stor grad ble trukket frem som positivt, og at informantene ikke oppfattet den store kvantiteten av tilgjengelig kunnskap som potensielt *handlingslammende*, et aspekt som trekkes frem i flere bidrag av den teoretiske litteraturen om politikkutforming.

Timing ble, noe overraskende, ikke identifisert som en utfordring av informantene. Derimot ble forskningsresultatenes *gyldighetstid* problematisert. Med dette menes at denne typen forskning ofte har en utløpsdato i takt med at samfunnet stadig forandrer seg. Dataene som ble innsamlet indikerer at flere av de teoretisk antatte

⁶⁸ Som beskrevet i delkapittel 4.2.

kunnskapsfremmende trekkene var tilstede; som organisatorisk nærhet, regelmessig kommunikasjon og en oppfatning om at kunnskapen som ble produsert var *god* nok.

7.2 Forebygging av alkoholkonsum blant unge

Organisatoriske forklaringer (X1)

Den indre organiseringen i HOD gir fagavdelingene ansvaret for sine politikkområder. Det finnes egne forskningskoordinatorer som arbeider med avdelingens forskningspolitikk, selv om Helsedirektoratet i stor grad følger opp departementets løpende forskningsbehov.

Organiseringen av SIRUS som en underliggende etat av HOD har som en av flere målsetninger å sikre "nærhet til forskning" for fagavdelingene og politikere. Informanten fra HOD presiserte at forskningen fra SIRUS er til stor nytte for hennes respektive fagavdeling, og at det er vaneligere å «plukke opp telefonen» og ringe forskerne på SIRUS enn andre samfunnsvitenskapelige instutten når det gjelder russpørsmål. Informanten advarte imidlertid mot å knytte for tette bånd til enkelte forskningsinstitutter, ettersom dette kunne bidra til en ensartet og personavnehgig informasjonsstrøm for departementsavdelingen.

Organiseringen av relasjonen mellom HOD og SIRUS ble omtalt som god og nyttig av begge parter, særlig fra forskningssiden. Forskerne la vekt på den akademiske friheten organiseringen tillot, og at å «slippe tilbudsskriving» og andre oppdragsrelaterte arbeidsoppgaver gav dem tid og rom til å drive egeninitiert og selvstendig forskning. Forskerne vektla den organisatoriske nærheten til HOD som forelaktig for de departementsansatte: «De får veldig lett tilgang til forskning. Terskelen er liten, og veien er kort» (Informant F3). Derimot kan den noe spesielle organisatoriske tilknytningsformen mellom HOD og SIRUS argumenteres for å gjøre utslag i relasjonen mellom dem, som diskuteres under kulturelle faktorer (s.92).

Hva gjelder kapasitet og mulighet til å følge opp forskning, beskrev informanten i HOD dette som noe problematisk for sin avdeling. Informanten beskrev at det ofte ikke er tid til mer en det løpende departementsarbeidet, og at å holde seg oppdatert på diskurser og strømninger i forskningsfeltet er den enkeltes ansvar. Likevel var informanten (og avdelingen for øvrig) kjent med funnene i effektevalueringen av rusforebyggingsprogrammene.

Kulturelle forklaringer (X2)

I utarbeidelsen av det teoretiske rammeverket hadde jeg lave forventninger til å spore elementer av two-communities-teorien i datainnsamlingen, særlig grunnet den organisatoriske nærheten mellom HOD og SIRUS. Likevel viste materialet fra intervjuene i HOD og SIRUS relativt sterke kjennetegn av dette perspektivet.

Det kan argumenteres for at organiseringen av SIRUS som en underliggende etat av HOD påvirker kulturen mellom aktørene på en noe uventet måte. Der forskningslitteraturen fremmer organisatorisk-strukturelle bånd mellom aktørene som fremmende for kultur-likhet, virker det i dette tilfellet som organiseringen tillater svært ulike kulturer å operere i svært ulike verdener. I intervjuene kom det frem at de kulturelle ulikhetene mellom SIRUS og HOD tidvis har ført til konflikter. Ettersom organiseringen av SIRUS som svært selvstendig, tillater forskningsinstituttet å arbeide med og formidle forskning som tidvis strider mot departementet og regjeringens politikk.

Hva gjelder forskjeller i normer, perspektiver og oppfatninger mellom institusjonene, viste intervjuene noe sprikende svar. Informanten i HOD etterlyste et større tverrfaglig perspektiv i forskningen fra SIRUS, og fortalte at det hadde vært «vekslende iver om å fortelle hva som skjer *ute* av forskning» (Informant D4). Et liknende bilde ble tegnet av informant F3, som hevdet det finnes en konseptuell «avgrunn» mellom forskere og forvaltning, der det mangler forståelse- og til og med respekt for hverandres

arbeidsmetoder. Informanten ytret seg også skeptisk til hvorvidt de departementsansatte var kjent med den foreliggende forskningen på feltet. Informanten mente *gapet* mellom forskningsprodusenter og forskningsbrukere er økende, særlig grunnet insetnivsystemene forskningsstystemet bygger på. Informanten skisserte en konflikt mellom publisering og formindling for forskere hun mente brukerne av forskningen hadde lite forståelse for, eller innsikt i. Dette stemmer godt overens med den teoretiske forskningslitteraturen om kulturforskjeller på feltet.

Kunnskapsspesifikke forklaringer (X3)

Informanten fra HOD nevnte få kunnskapsspesifikke utfordringer annet enn et ønske om bredere, mer tverrfaglig forskerperspektiv på evalueringer av rusforebyggende tiltak.

De intervjuede forskerne påpekte at den tidligere optimismen rundt holdningsforebyggende tiltak, som til en viss grad har blitt påvist å ha positive effekter, - virker som et stort hinder for «riktigere kunnskapsbruk». Med dette menes at *ideen* om holdningsarbeidets positive effekt henger igjen, og vanskelig lar seg endre. Av de teoretiske forventningene kan en argumentere for at SIRUS-forskernes publisasjon er konkurrerende med annen foreliggende dokumentasjon, og at konflikter i fagmiljøet skaper uenighet om forskningens reliabilitet. Likevel virker ikke noen av de kunnskapsspesifikke forkaringene å utgjøre det største *hinderet* for instrumentell kunnskapsbruk i denne casen.

I hvilken grad er de teoretiske forventningene om sammenhenger beskrivende for observasjonene i casen?

Ut fra den teoretiske forventningen om at organisatorisk nærhet mellom SIRUS og HOD fremmer kunnskapsbruk, er det interessant denne casen er preget av de største kulturelle forskjellene mellom aktørene. Det kan spores kulturelle ulikeheter og en grad av *skepsis* mellom partene. De intervjuede forskerne beskrev *gapet* mellom

forskningsverden og *departementsverden* som voksende til tross for den tette organiseringen til HOD.

Informanten fra HOD vurderte forskningen fra SIRUS for å være av god kvalitet. Hun påpekte også at det på det finnes tilstrekkelig kunnskap om fagavdelingens områder. Riktignok er konklusjonene av effekter i forskningslitteraturen tidvis motstridende innen caseområdet, noe informanten var godt kjent med. Informanten lot derimot ikke til å synes dette som problematisk for departementsavdelingens politikkutformende arbeid.

Det kom tydelig frem av intervjuene at departementsavdelingens arbeid med å utforme kunnskapsbasert politikk på området er vanskeliggjort på bakgrunn av forskningsfunnenes politiske konsekvenser. Både den intervjuede departementsansatte og forskerne identifiserte det politiske handlingsrommet som svært avgjørende for implementering av kunnskapen. Dette kan forklares ved at politikkutformernes lojalitet til regjeringen i dette tilfellet ikke er forenelig med å arbeide for nedskalering av det forebyggende holdningsarbeidet. Kategorisert i det teoretiske rammeverket kan denne observasjonen inngå som et slags samspill mellom den organisatoriske forklaringen (X1) departementenes roller og den kulturelle forklaringen (X2) indre kultur.

Jeg vil argumentere for at den politisk-ideologiske konflikten ved nedskalering, eller i ytterste konsekvens, - full stopp av rusforebyggende holdningsarbeid i skolearenaen, ikke for departementsavdelingens del nødvendigvis omhandler en partipolitisk lojalitet til regjeringen, men heller springer ut fra en felles forståelse om at «dette må vi gjøre, uavhengig av hva effektforskningen viser».

Til en viss grad kan påvirkningen av forskningsresultatene likevel spores gjennom *diskret* politisk handling, - økonomisk nedbygging av støtteordningene og driftsmidler

til rusforebyggende organisasjoner. Det har derimot vært liten politisk vilje til å uttale seg om alkoholforebyggende holdningskampanjer som bortkastet tid og ressurser.

7.3 Forebygging av frafall i VGO

Organisatoriske forklaringer (X1)

De intervjuede departementsansatte hadde vært god kjennskap til forskningen på politikkfeltet generelt, samt resultatene av den aktuelle effektevalueringen. Informantene poengterte at KD selv hadde fulgt opp både prosjekttiltaket og evalueringen. Informantene mente den tette, noe uvanelige oppfølgingen hadde gitt dem særlig god innsikt. Informantene beskrev at de hadde god kjennskap til både foreliggende nasjonal og internasjonal forskning. En informant påpekte noen kapasitetsutfordringer ved å holde seg oppdatert på forskningen, men dette ble ikke videre trukket frem som særlig relevant i prosjektets tilfelle.

Ingen av informantene uttrykte noen former for rollekonflikter hva gjalt bruk av evalueringsresultatene i videreutviklingen av tiltaket. Informantene viste iver og glede over de store prosessene Frafallsprogrammet innebar, og beskrev en stor politisk vilje for å fortsette tiltaket.

Jeg hadde i forkant av intervjuene en forventning om at systemet for oppdragsforskning skulle problematiseres i denne casen, særlig fra forskersiden. Derimot ble anbudsprosesser, priskonkurranse eller andre elementer av «anbudstyrraniet» nevnt av noen intervjuede forskere fra SIRUS.

Kulturelle forklaringer (X2)

Informantene fra KD fremsto som spesielt rollebevisste rundt forskere og departementsansattes formål i politikkutforming. Denne oppfatningen ble delt av informanten fra NOVA, som beskrev oppdragsprosessen som enkel og forutsigbar. Den intervjuede forskeren fortalte om svært ryddige kommunikasjonsformer i

oppdragsprosessen, der kontaktpersonen i KD skilte mellom kommentarer på hvorvidt prosessen fulgte oppdragskontrakten og kommentarer til rapportens innhold som kunne forbedre den. Informanten beskrev KD som en seriøs aktør, som ikke på noe tidspunkt uttrykte misnøye om funn eller resulater i evalueringen. Likevel opplevde informanten at departementet la større vekt på de positive enn de negative aspektene ved evaluering i arbeider med stortingsmeldinger.

Kunnskapsspesifikke forklaringer (X3)

Hva gjelder faktorer som fremmer forskning identifiserte de departementsansatte i hovedsak elementer som faller under (X3) kunnskapsspesifikke faktorer. At forskningen i stor grad var empirisk og beskrivende for samfunnstilstanden ble vektlagt. Likeledes avfeide i stor grad de intervjuede departementsansatte teoretiske forskningsbidrag som nyttige for sitt arbeid.

Både i departementene og hos forskere ble *usikkerheten* rundt forskningen som avgjørende for instrumentell bruk. Informantene i KD påpekte klart kunnskapens begrensinger med tanke på dens usikkerhet og gyldighetsområde. Informanten fra NOVA identifiserte både samfunnsvitenskapens usikkerhet og dens gyldighet som uløselig er knyttet til kontekst, som den største utfordringen for instrumentell bruk. Mangel på tilstrekkelig kunnskap eller konkurrerende forskningsresultater ble ikke nevnt som problematiske faktorer.

Det kan diskuteres som et interessant funn at kunnskapen som faktisk presenteres i evalueringen av Frafallsprogrammet viser en svært beskjeden oppnåelse av det faktiske målet, - å redusere fraværet i VGO. Som informanten fra NOVA poengterte, virker det som om de departementsansatte har valgt å vektlegge de positive effektene ved økt samarbeid og samhandling hos OT, NAV og fylkeskommunene heller enn å problematisere den faktiske svake effekten av frafallsreduksjon. Det kan derfor argumenteres for at kunnskapen *har* blitt benyttet instrumentelt (gjennom å vektlegges

ved videreføringen av programmet), men ikke nødvendigvis på bakgrunn av forskningens spesifikke anbefalinger om effekter.

I hvilken grad er teoretiske forventninger om sammenhenger beskrivende for observasjonene i casen?

Ved flere anledninger presiserte informantene viktigheten av at de selv, og ikke Utdanningsdirektoratet fulgte opp forskningsprosessen ved evalueringen. Den kontinuerlige innsikten og direkte kontakten med forskerne gav avdelingen god innsikt i evalueringens funn. At departementene selv følger opp slike evalueringer er en mindre vanlig praksis, som kan indikere at avdelingen *brøt* med den organisatoriske normen om å delegere denne typen oppgaver til direktoratsnivå.

Et særlig interessant funn i casen var at de departementsansatte fortalte om et iboende strukturelt problem ved kunnskapsbasert politikk- virkemidlene departementet har rådighet for å forebygge frafall i VGO er i seg selv lite effektive. Tett elevoppfølging, formativ vurdering og gode klassemiljøer skjer i de enkelte klasserommene, ikke gjennom reformendringer fra nasjonalt hold. Likevel beskrev informantene at å strebe mot kunnskapsbasert politikkutforming er en god rettesnor for departementsarbeidet, og en sentral verdi for forvaltningen.

I denne casen vil jeg argumentere for at kunnskapens usikkerhet representerer det største hinderet for utforming av kunnskapsbasert politikk. Det kan argumenteres for at den instrumentelle bruken av kunnskap i casen, - videreføring av Frafallsprogrammet skyldes andre faktorer enn egenskaper ved kunnskapen, men nærmere omhandlet den politiske viljen til å fortsette og videreutbygge tiltaket.

7.4 Sammenlikning av caser

På grunnlag av intervjumaterialet fremstår situasjonen å være ulik i de to casene. Av det innsamlede datamaterialet tyder funnene på at informantene i stor grad identifiserte liknende faktorer som fremmede for instrumentell kunnskapsbruk (god

forskningsmessig kvalitet, forskning av empirisk art, nærhet og tilgjengelighet til forskning), men informantene beskrev relativt ulike utfordringer for utforming av evidensbasert politikk på områdene. Dette stemmer godt overens med en grunnleggende utfordring ved gjenstridige problemer, ved at hvert gjenstridig problem i utgangspunktet er unikt⁶⁹.

Det er grunn til å anta at de to politikkområdene er utsatt for en ulik grad av *politisering*. Det er nærliggende å tenke seg at tiltak for frafall i VGO er en politikkkarena der politiske og ideologiske konflikter i mindre grad er avgjørende enn innen forebygging av alkoholbruk blant unge.

Sammenfattet viser analysen at følgende utfordringer er mest beskrivende for casene.

Tabell 7.4: Største utfordringer for instrumentell kunnskapsbruk

Politikkområde	Største utfordringer for instrumentell kunnskapsbruk
Forebygging av frafall i VGO	Kunnskapens usikkerhet og mulighet for styring av effektive virkemidler
Forebygging av alkoholbruk blant ungdom	Politisk handlingsrom, konkurrerende informasjon og formidling

⁶⁹ Se kap. 2 side 12.

7.5 Hva indikerer funnene?

Et funn er at forskning om ungdom er et forskningsfelt i vekst. Nye utfordringer og moderne problemstillinger skaper et økt behov for forskning om nye fenomener. At den nasjonale UngData-undersøelsen fra og med 2015 finansieres over statsbudsjettet er et sterkt politisk signal om at denne empirisk kunnskap om ungdom er ettertraktet og prioritert av beslutningstakerne.

Helhetlig vil jeg påstå at det gjennomgående har vært en relativt god informasjonsflyt mellom aktørene. Dersom de departementsansatte ikke har kjennskap til forskningen, er dette et åpenbart hinder for at forskningen brukes. Det er derimot ikke nødvendigvis slik at god kjennskap fører til økt sannsynlighet for instrumentell bruk, slik en kan påstå er tilfellet for HOD/SIRUS.

Det er rimelig å anta at en rekke faktorer i det teoretiske rammeverket *kan* fremme sannsynligheten for instrumentell kunnskapsbruk, men jeg vil argumentere for at funnene i analysen muliggjør å skille mellom noen nødvendige og tilstrekkelige faktorer som faktisk betinger hvorvidt kunnskapen overhodet kan brukes instrumentelt som kunnskapsgrunnlag for politisk handling.

1) Nødvendige faktorer som må være tilstede for instrumentell kunnskapsbruk

- Departementsansatte vurderer forskningen som av god nok kvalitet
- Departementenes rolle som lojale til politisk ledelse kompromitteres ikke ved å ta forskningsfunnenes anbefalinger til etterretning

2) Tilstrekkelige årsaker som produserer en effekt, men ikke er nødvendige for instrumentell kunnskapsbruk

- Departement og forskningsinstitusjon har organisatorisk- strukturelle bånd
- Departementsansatte har god kjennskap til forskningen

- Departement og forskningsprodusent har liknende kulturer, normer og oppfatninger om sosiale fenomener
- Aktørene kommuniserer godt med hverandre, lav grad av konflikt
- Forskningsprodusenter formidler kunnskapen på en godt forståelig måte
- Forskningen utsettes ikke av konkurranse fra rådende oppfatninger

Et sentralt funn i analysen omhandler den evidensbaserte kunnskapens konseptualiserende rolle. Konseptualisering ved at forskningen setter søkelyset mot et problem og bidrar til å sette problemet på dagsorden virker som en særlig viktig rolle for forskningen i de undersøkte politikkområdene. Som en av de intervjuede forskerne fortalte «Det er ikke slik at vi legger frem et resultat i dag og kommunene forandrer seg i morgen» (Informant F2). At forskerne gjennomgående kunne kjenne igjen sin egen forskning (og til og med egen ordbruk) i politiske dokumenter og taler, ofte lenge etter forskningen hadde blitt publisert, stemmer godt overens med Carol Weiss' funn om at forskningens tydeligste virkemåte i politikken er gjennom å være konseptualiserende og opplysende over tid.

7.6 Sammendrag av analyse

Av intervjuene kom det frem at den synoptisk-rasjonelle rasjonalitetsforutsetningne virker beskrivende for de departementsansattes handlinger og adferd. Sikring av legitime beslutninger, etterfølgelse av uformelle normer og intern måloppnåelse virket som departementenes viktigste rettesnorer i sitt arbeid. Formelle regler som regulerer forholdet mellom fag og politikk, sammen med sterke normer om hva som er *passende*, synes å være av særlig stor betydning.

Den viktigste målsetningen ved å gjennomføre intervjuer var å fange opp informantenes oppfatninger om utfordringer for instrumentell bruk av forskning og

utforming av kunnskapsbasert politikk i casene. Gjennomgående vil jeg argumentere for at alle informanter, enten delvis eller fullstendig, oppgav elementer av alle de teoretiske hindrene for kunnskapsbruk i intervjusituasjonen. Sannsynligvis er det flere av de teoretiske faktorene, og samspill mellom dem, som sammen forklarer forskjellen mellom avdelingene. Likevel var noen forklaringer mer fremtredende enn andre i casene, som illustreres i tabell 2.2.1.

Delvis kan nærmest alle de teoretiske faktorene forventes å påvirke sannsynligheten for instrumentell kunnskapsbruk, men enkelte faktorer virker å være langt mer avgjørende enn andre. I analysen identifiserer to grunnleggende «premisser» for instrumentell bruk:

- Departementsansatte vurderer forskningen som av god nok kvalitet
- Departementenes rolle som lojale til politisk ledelse kompromitteres ikke ved å ta forskningsfunnenes anbefalinger til etterretning i politikkutforming

Et interessant funn fra intervjuene i KD er de departementsansattes uttalelser om at utforming og implementering av kunnskapsbasert politikk er vanskelig ettersom KD ikke har de tilgjengelige virkemidlene for å gjennomføre tiltak som faktisk har en sterk vitenskapelig dokumentert effekt. Den typen tiltak skjer i på klassenivå, og kan ikke videre påvirkes gjennom nasjonale føringer fra regjeringshold.

Funn i analysen virker å bekrefte at forskning spiller en mangefasettert rolle for det politisk-administrative apparatet, og at forskningens funksjon som settende for dagsorden og opplysende over tid utgjør viktige roller i casene. Her kan det argumenteres for at forskernes formidlingsevne er av stor betydning.

Funnene i analysen bekrefter Lorna Schreflers hovedfunn om samfunnsvitenskapelig forsknings rolle i politikkutforming, nemlig at den sjeldent har en direkte innvirkning på gitte policier, og at den kan påvirke på flere måter (Schrefler 2010: 314).

8 Konklusjon

Formålet med denne studien er å undersøke gyldigheten av noen teoretisk funderte antagelser om sammenhenger for hvordan departementer benytter samfunnsvitenskapelig forskning i politikkutforming. Gjennom dokumentstudier, deltagende observasjon og informantintervjuer har jeg undersøkt tre grupper teoretiske forklaringsfaktorer og deres forklaringskraft for bruk av kunnskap i to caser underlagt forebyggende barne- og ungdomspolitik.

Analysen viser komplekse sammenhenger og tidvis overlappende utfordringer ved å utforme kunnskapsbasert politikk på disse områdene. Både organisatoriske, kulturelle og kunnskapsspesifikke faktorer presenteres som påvirkende for departementsansattes bruk av kunnskap i politikkutviklende oppgaver. Likevel kan det trekkes noen konklusjoner fra analysen om politikkområdenes største utfordringer for utforming av evidensbasert politikk.

- Det politiske handlingsrommet er svært avgjørende for om kunnskaper benyttes som grunnlag for utvikling av forebyggende tiltak. Dersom forskningens anbefalinger strider mot regjeringens politikk, eller utfordrer departementenes prinsipp om lojalitet, er dette en svært påvirkende for hvordan departementsavdelingene benytter kunnskapen.
- Dersom kunnskapen som produseres ikke vurderes å være av god nok forskningsmessig kvalitet, opplever aktørene dette som et klart hinder for å benytte kunnskapen som grunnlag for utvikling av forebyggende tiltak.

Gode relasjoner, nyanserte rolleforståelser, og tydelig kommunikasjon mellom partene virker å være fremmende ikke bare for instrumentell kunnskapsbruk, men også for å bygge relasjoner og stryke det faglige samarbeidet mellom partene. En tydelig

anbefaling for fremtiden er derfor å bedre kommunikasjonen mellom kunnskapsbrukere og kunnskapsprodusenter, for å unngå forvirring omkring begreper og definisjoner.

Denne studien viser en klar utvikling i bruk av kunnskap i norsk sentralforvaltning, som særlig er fremtredende i departementenes utarbeidelse av stortingsmeldinger. Sentralforvaltningens grunnleggende prinsipper om effektivitet og institusjonaliseringen av *evidenstenkning*, sammen med den politiske velgerappellen som knyttes til «forskning viser», er med på å drive denne utviklingen fremover. Likevel finnes det mange utfordringer ved å benytte samfunnsvitenskapelig kunnskap som faglig bakgrunn i politikutforming. Denne studien har kun undersøkt et knippe faktorer som teoretisk kan påvirke departementenes bruk av kunnskap. Det finnes mange andre faktorer som kan tenkes å påvirke disse sammenhengene, og det er heller ikke urimelig å anta at disse faktorene endres over tid og varierer i ulike kontekster.

Evalueringen av Frafallsprogrammet viste svake effekter for den endelige måloppnåelsen, nemlig å hindre elevers frafall i VGO. Derimot viste evalueringen gode effekter i form av økt samarbeid og samrodning av relevante aktører innen Oppfølgingstjenesten, fylkeskommunen og NAV Ungdom. Et interessant spørsmål er da om fortsettelse og videreføring av Frafallsprogrammet kan betegnes som basert på kunnskap om effekter. Det samme gjelder evalueringen om alkoholforebyggende holdningskampanjer i skolearenaen. Evalueringer viser svake,- og i tilfeller, negative effekter fra slikt holdningsarbeid på den faktiske målsetningen; utsetting av alkoholdebut blant ungdom. De praktiske implikasjonene av denne forskningen har utspilt seg i nedbyggingen av budsjettene til rusforebyggende programmer og organisasjoner. Men praksisen fortsetter, og vil sannsynligvis fortsette i lang tid fremover.

Den politiske etterspørselen etter effektforskning⁷⁰ kan gi nyttig informasjon om lokale forhold, men resultatene fra forskningsbidragene som undersøkes i denne studien kan ikke sies å ha blitt brukt instrumentelt på en tydelig måte. Fra intervjuene kom det klart frem at informantene anser det som legitimt, og til og med som et uttrykk for et demokratisk system å i tilefeller ignorere forskningsfunn i utvikling av forebyggende programmer og tiltak. Dette vitner om en kompleks forståelse av forskjeller mellom forskning og politikkenes natur.

Analysen tyder på at ambisjonen om kunnskapsbasert politikk i de undersøkte politikkområdene er svært krevende å realisere, og har blitt beskrevet som urealistisk av flere intervjuinformanter. Hvorvidt ambisjonen om kunnskapsbasert politikk innen forebyggende barne- og ungdomsarbeid faktisk er gjennomførbar, gjenstår for tiden å vise. Men som denne studien beskriver, er gjenstridige samfunnsproblemer svært krevende, og hvert enkelt underfelt av politikkområdene sine egne utfordringer for å oppnå ambisjonen.

Det er god grunn til å anta at utviklingen av *kunnskapssamfunnet* og behovet for empirisk samfunskunnskap vil fortsette i tiden fremover. Fraser som «forskning viser», og særlig «nyere forskning viser» har kommet for å bli, - både i politikken, sentralforvaltningen, mediene og i samfunnet for øvrig. Det er derfor viktig å formidle hvordan kunnskap forvaltes og brukes for å drive samfunnsutviklingen fremover. For å sitere informanten fra HOD sin avsluttende kommentar i intervjuet: «Det kunnskapsbaserte er jo det som er morsomt» (Informant D4).

⁷⁰ Som presenteres i Regjeringens strategi for forebygging (2009).

Litteraturliste

- Andersen, C. (2014). «Faren fremfor varen- eller varen fremfor faren? En organisasjonsteoretisk analyse av mat- og helsesektorens utforming av kostholdsråd.» Masteroppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Autes, M. (2007). «The links between knowledge and politics», i Delvaux and Mangez (red.) Literature reviews on knowledge and policy, Knowledge and Policy Project. URL: www.knowandpol.eu.
- Bakken, A. (red.) (2014). Ungdata. Nasjonale resultater 2013. NOVA Rapport 10/14. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA).
- Baklien, B. (1986). «Bruk av samferdselsforskning». Transportøkonomisk institutt. Oslo.
- Baklien, B. (1983) «The Use of Social Science in a Norwegian Ministry: As A Tool of Policy or Mode of Thinking?» *Acta Sociologica* 26 (1): 33-47.
- Bang, H. (2011). *Organisasjonskultur* (4. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Berry, J.M. (2002). «Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing». *PS: Political Science and Politics* 35 (4): 679-682.
- Birkland, T. (2011). *An Introduction to the Policy Process – Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. London, England: M.E. Sharpe.
- Boden R., Epstein, D. (2006). «Manageing the research imagination? Globalising the research imagination». *Globalisation, Societies and Education*. 4 (2): 223-236.
- Boswell, C. (2008). «The political functions of expert knowledge: knowledge and legitimation in European Union immigration policy». *Journal of European Public Policy* 15 (4): 471-488.
- Caplan, N. et.al. (1975). *The Use of Social Science Knowledge in Policy Decisions at the National Level: A Report to Respondent*". University of Michigan: Center for Research on Utilization of Scientific Knowledge.

- Christensen, T. og K.A. Røvik (1999). «The Ambiguity of Appropriateness», kap. 8 i Egeberg, M. og P. Lægreid (red.) *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Christensen, T. (red.), Nuland, Tranøy (2009): *Hjernen er alene. Institusjonalisering, kvalitet og relevans i norsk velferdsforskning*. Universitetsforlaget AS. Oslo.
- Christensen, T., P. Lægreid, P.G. Roness og K.A. Røvik (2010). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. et. al. (2010): *Forvaltning og politikk*, 3. utgave. Oslo. Universitetsforlaget.
- Craft, H. (2012). «Policy formulation, governance shifts and policy influence: location and content in policy advisory systems”. *Journal of Public Policy* 32 (2): 79-98. August 2012. Copyright © Cambridge University Press 2012.
- Difi (2008). «Direktoratene faglige rolle- en rolle under økende press?» Difi rapport 2008: 14. Prosjektnummer 100194. Oslo.
- Difi (2010). «Fremtidens departement. Departementenes muligheter og utfordringer». Statskonsults notatnummer 2000: 4. Statskonsult Direktoratet for forvaltningsutvikling.
- Difi (2014). «Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning». Rapport 2014:07. Prosjektnummer 13/01287.
- Departementene (2009). «Regjeringens strategi for forebygging: Fellesskap- trygghet- utjevning». Strategi. (Koordinert av Justis- og Beredskapsdepartementet). Departementenes servicesenter. 06/2009.
- Departementene (2013). «Forebyggende innsats for barn og unge». Rundskriv Q-16/2013. Departementenes servicesenter. 09/2014.
- Egeberg, M. (2003). «Ch. 9: How Beaucroatic Structure Matters: An Organizational Perspective», i (Red.) Peter, B. G. & Pierre, J. *The Handbook of Public Administration* 2003. 116-126. Sage Publications Ltd.
- Finansdepartementet (2009-2013). «Stortingsproposisjon nr. 1. Statsbudsjettet. Gul bok». Departementenes servicesenter.

- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2009). «Samordning i forvaltninga - sentralt mål i regjeringens politikk». Tale holdt av Rigmor Aasrud i 2006. Utgiver: Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
- Gerring, J. (2007): *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press
- Guindon, R., 1990. «Designing the Design Process: Exploiting Opportunistic Thoughts». *Human Computer Interaction*, 5: (2): 305-344.
- Hansen, H. og O. Rieper (2010). «Evidensbevægelsens institutionalisering og arbejdsformer». *Dansk Biblioteksforskning* årg. 6. nr. 2(3): 7-16.
- Hansen, H. og O. Rieper (2009). «The Politics of Evidence-Based Policy- Making: The Case of Denmark». *German Policy Studies*. 6: (2): 87-112.
- Halvorsen, B., O.J. Hansen og J. Tägtström (2012). «Unge på kanten. Om inkludering av utsatte ungdommer». Nord 2012: 005. København. Nordisk Ministerråd.
- Helsedirektoratet (2014). Kommunalt rusarbeid. Lesedato 12.12.2014.
URL: <https://helsedirektoratet.no/tilskudd/kommunalt-rusarbeid>
- Hermansen, T., I. M. Stigen (2014). «Ble det en bedre organisert stat?» *Norsk Administrativt Tidsskrift*. 90 (3): 152-172.
- Howlett, Ramesh, Pearl (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*. 3. Utgave. Ontario, Canada: Oxford University Press.
- Hyggen, C., og Hammer, T. (red.) (2013). *Ung voksen og utenfor: mestring og marginalitet på vei til voksenliv*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Jones, H. (2009). «Policy-making as discourse: a review of recent knowledge-to-policy literature». Upublisert manuskript, No.5. August 2009.
- Johnsen, Å. (2013). «Kunnskapsbasert politikk». *Store Norske Leksikon*. Oslo. 04.12.2013. Lest 12.11.2014. URL: https://snl.no/kunnskapsbasert_politikk.
- King, G., og R. Keohane og V, Sidney (1994): *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.

- Kisby, B (2011). «Interpreting Facts, Verifying Interpretations: Public Policy, Truth and Evidence». *Public Policy and Administration* 26(1): 107-127.
- Kaiser, M. og Tostensen, Arne (2003). «Oppdragsforskning: åpenhet, kvalitet, etterrettelighet». Publikasjon nr. 4. 2003. De nasjonale forskningsetiske komiteene: Oslo.
- Kommunal og Moderniseringsdepartementet (2013): Rapport 3: Departementenes Sektoransvar. Utgiver: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Kunnskapsdepartementet (1991). Et godt råd for forskning. Om endringer i forskningsrådsstrukturen. St.meld.nr.43 (1991-1992). Publikasjonseier: Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet (2013) Gjennomføringsbarometeret 2013: (2).
- Kunnskapsdepartementet (2012). Standardavtale for forsknings- og utredningsoppdrag (forskningsavtalen).
- Kunnskapsdepartementet (2004). Departementenes sektoransvare for forskning.
- Lorentzen, H. (2011). «Anbudstyrraniet». Kronikk i Aftenposten 12.04.2011. URL: <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/article4090563.ece>
- Lund, T. (red.) (2002). *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub.
- Lægreid, P., & Olsen, J.P. (1978). *Byråkrati og beslutning. En publikasjon fra Maktutredningen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lægreid, P. og Anne Lise Filmreite (2014). «Den komplekse forvaltningen». *Stat og styring* nr 1, 2013.
- March, J. og J.P. Olsen, (2004). «The logic of appropriateness». Working paper. ARENA Working Papers WP 04/09.
- Markussen, E. (2010). Frafall i utdanning for 16–20 åringer i Norden: 2010:517. København: Nordisk ministerråd
- Marmot, G. (2004). «Evidence based policy or policy based evidence? Willingness to take action influences the view of the evidence—look at alcohol». *British Medical Journal*. 2004 (7445): 906-907.

- Morgenstern, R.D. 1997. *Economic Analysis at EPA: Assessing Regulatory Impact*. Washington, DC: Resources for the Future.
- NOU 2003: 4. *Forskning på rusmiddelfeltet — En oppsummering av kunnskap om effekt av tiltak*. Oppnevnt av Sosial- og helsedepartementet 9. September 2001. Avgitt til Sosialdepartementet februar 2003. Oslo: 2003.
- NOU 2009: 22. *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOVA (2014). *Ungdata. Nasjonale resultater 2013*. Rapport 10/14 ©. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA).
- Nordahl, T., Sørli, M-A. Manger T. og Tveit A. (2005): *Atferdsproblemer blant barn og unge. Teoretiske og praktiske tilnærminger*. Fagboklaget: Oslo.
- Nutley, S. og M, Isabel Walter, Huw T.O. Davies (2012). *Using Evidence- How research can inform public services*. The Policy Press. University of Bristol. 3. Uagave. Bristol.
- NOU 2014: 4. *Enklere regler – bedre anskaffelser – Forenkling av det norske anskaffelsesregelverket*. Nærings- og Fiskeridepartementet (2014).
- Olweus, D., Limber, S. (1999): *Blueprints for violence prevention: Bullying Prevention Program*. Institute of Behavioral Science, University of Colorado. Boulder, USA.
- Pawson, R. (2006). *Evidence-Based Policy*. London. Sage Publications.
- Rambøll Management Consulting (2011) «Evaluerings av de regionale kompetansesenter rus». Rapport til Helsedirektoratet. Skøyen, Oslo.
- Ritter, A. (2009). «How do drug policy makers access research evidence?». *The international Journal of Drug Policy*. 20(1): 70-75.
- Ritchey, T. (2011) *Wicked Problems - Social Messes: Decision Support Modelling with Morphological Analysis*. Copyright © Springer- Verlag. Berlin Heidelberg 2011.
- Rittel, H., og M. Webber (1973). «Dilemmas in a General Theory of Planning». *Policy Sciences* 4: 155-169. Elsevier Scientific Publishing Company, Amsterdam-- Printed in Scotland.

- Roberts, N. (2000). «Wicked Problems and Network Approaches to Resolution». *International Public Management Review*. Volume 1, Issue 1, 2000: 1-19. International Public Management Network.
- Rothstein, B. (2009). «Creating Political Legitimacy- Electoral Democracy Versus Quality of Government». *American Behavioral Scientist*. November 2009 vol. 53 no. s: 11- 330.
- Rundskriv Q-16-07 (2007). Fokus på forebyggende innsats for barn og unge. Oslo: Departementene. Trykk: Departementenes servicesenter.
- Rundskriv Q-16/2013 (2013). *Forebyggende innsats for barn og unge*. Oslo: Departementene. Trykk: Departementenes servicesenter.
- Statistisk sentralbyrå (2015) Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter, 2014. SSB. URL: <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/saveselections.asp>. Lesedato: 21.5.2015.
- Scott, R.W (1991). «Unpacking institutional arguments” I W.W. Powell og P.J DiMaggio (eds), *The new Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press. 164-182.
- Schrefler, L. (2010). «The Usage of Scientific Knowledge by Independent Regulatory Agencies». *Governance*. 23 (2): 309–330. April 2010.
- Sletten, M. og C., Hyggen, (2013). Ungdom, frafall og marginalisering. Temanotat. © Norges forskningsråd 2013. Trykk: Hustrykkeriet. Oslo.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. «Om forholdet mellom embetsverket, departementenes politiske ledelse og andre samfunnsaktører». Stortingsmelding. nr. 11 (2000-2001). Oslo: Departementenes servicesenter, 2001. URL: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/stmeld-nr-11-2000-2001-/id133961/>
- Kunnskapsdepartementet. «Klima for forskning». Stortingsmelding. nr. 30 (2008-2009). Oslo: Departementenes servicesenter, 2009. URL: <http://www.regjeringen.no/templates/Underside.aspx?id=556611&epslanguage=NO-NY>

- Sutcliffe, S. og J. Court (2005). «Evidence-Based Policymaking: What is it? How does it work? What relevance for developing countries?» Overseas Development Institute.
- Tansey, O. (2007). «Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling». *PS: Political Science and Politics* 40: (4): 765- 772.
- Tarrow, S. (2010). «The Strategy of Paired Comparison: Toward a Theory of Practice». *Comparative Political Studies* 43 (2): 230–259. © 2010 SAGE Publication.
- Trochim, W. (1985). «Pattern Matching, Validity and Conceptualization in program evaluation». *Evaluation Review*. 9 (5): 575- 604. Oktober 1985. Sage Publications, Inc.
- Utdanning- og forskningsdepartementet (2004). «Departementenes sektoransvar for forskning». Sluttrapport fra et arbeid utført av utdannings- og forskningsdepartementet. Oslo 2004.
- Weiss, C. H. (1977). «Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Science Research». *Policy Analysis*, 3 (4): 531-545.
- Weiss, C og M. J. Bucuvalas (1980). *Social Science Research and Decision-making*. Columbia University Press.
- Weiss, C. H. (1999). «The Interface Between Evaluation and Public Policy». *Evaluation October* 1999. 5 (4): 468-486.
- Yin, R. (2014). *Case Study Research. Design and Methods*. 5. utgave. Los Angeles: Sage Publications, Inc.

Vedlegg

Intervjuguider:

For departementsansatte (brukere av forskning)

Introduksjon: Fortelle kort om prosjektet, presisere at samtalen er konfidensiell og at opplysninger/utsagn ikke vil kunne spores tilbake til enkeltpersoner.

Bakgrunn: Stilling? Avdeling/kontor? Arbeidsområde? Tid i denne stillingen? Har du/dere arbeidet med forskning tidligere?

Har avdelingen en egen forskningskoordinator? ?Har departementet en egen forskningspolitikk?

Hvor ofte kommuniserer deres avdeling med samfunnsvitenskapelige forskningsmiljøer? Hvem?

Hvordan vil du beskrive departementets holdninger til bruk av oppdragsforskning? Brukes det mye? Lite? I hvilke tilfeller? Til hvilket formål?

Kjennskap: Hva kjenner du til, eller hva har du vært borte i av nyere forskning om frafall i vgo/rusforebygging?

Har du sittet i noen komiteer eller utvalg som har hatt å gjøre med slik forskning?

Kilder og kanaler: Hvordan har du fått kjennskap til forskningen? –Rapporter, notater, arbeidsdokumenter eller informasjonsblader fra institutter. Internasjonale tidsskrifter, norske tidsskrifter, dagspresse, fagpresse, kringkasting, TV, radio, samtaler, diskusjon med fagpersoner i eller utenfor departementet?

Relevans: Anser du den aktuelle rapportens innhold som relevant for ditt fagområde?

Effekt: Er denne forskningen blitt brukt til å fatte konkrete vedtak, evt. etter forslag fra gjeldende departement?

Hvilke faktorer tror du påvirker hvorvidt forskning direkte brukes inn i politikkutforming?

Videreformidling: Har du drøftet forskningsresultater fra (aktuelt forskningsinstitutt) med andre, i eller utenfor departementet? Evt. Hvor ofte, i hvilke sammenhenger?

Vurdering: Får du god nok informasjon om forskningen på feltet? Er det noe du kunne ønsket deg annerledes? Er det problemer her som er underforsket, og hvor du mener det er behov for mer kunnskap og forskning?

Hva er antar du er avdelings største utfordring når det gjelder direkte bruk av samfunnsvitenskapelig kunnskap i politikktutforming?

For forskere (produsenter av forskning)

Introduksjon: Fortelle kort om prosjektet, presisere at samtalen er konfidensiell og at opplysninger/utsagn ikke vil kunne spores tilbake til navngitte personer. I dette intervjuet vil jeg spørre litt om hvordan dere arbeider generelt, og hvordan arbeidet med det aktuelle prosjektet har foregått.

Bakgrunn: Stilling? Avdeling/kontor? Arbeidsområde? Tid i denne stillingen? Evt. Tidligere arbeid som er relevant for saksfeltet?

Presentasjon: Fortell kort om dine forskningsfelt og prosjekter du har vært involvert i på oppdrag av relevant departement.

Identifisere brukerne: Hvem er de viktigste brukerne av deres forskning? Angi gjerne navn og institusjon.

Nye prosjekter: Hvordan engasjeres dere inn i nye prosjekter? Doffin, Mercel? Tilbudsprosess?

Forskningsprosess: Hvordan ble dere først involvert i det aktuelle forskningsprosjektet? Utlysning? Forespørsel? Var denne prosessen lik andre prosesser dere har vært involvert i med departementet?

Deltakelse: Hvor delaktige var dere som forskere i å utforme problemstilling, perspektiver og metode i prosjektet?

Kontakt/kommunikasjon med oppdragsgiver: Hvilken formell og uformell kontakt har dere med oppdragsgivere? Felles deltakelse i prosjektkomiteer, informasjonsmøter? Telefon/e-postkontakt?

Kommunikasjon i forskningsprosessen: Hvordan foregår kommunikasjonen med oppdragsgiver under forskningsarbeidet? Rapportmøter?

Brukernes kjennskap: Hvor god kjennskap tror dere brukerne har til forskningen på området? Er det forskjell på ulike brukeres kjennskap?

Forventninger om bruk: Hvordan forventer du at forskningen skal bli brukt? Som premiss for konkrete vedtak? Eller tatt til etterretning på lengre sikt?

Hva er ditt inntrykk av faktisk bruk?

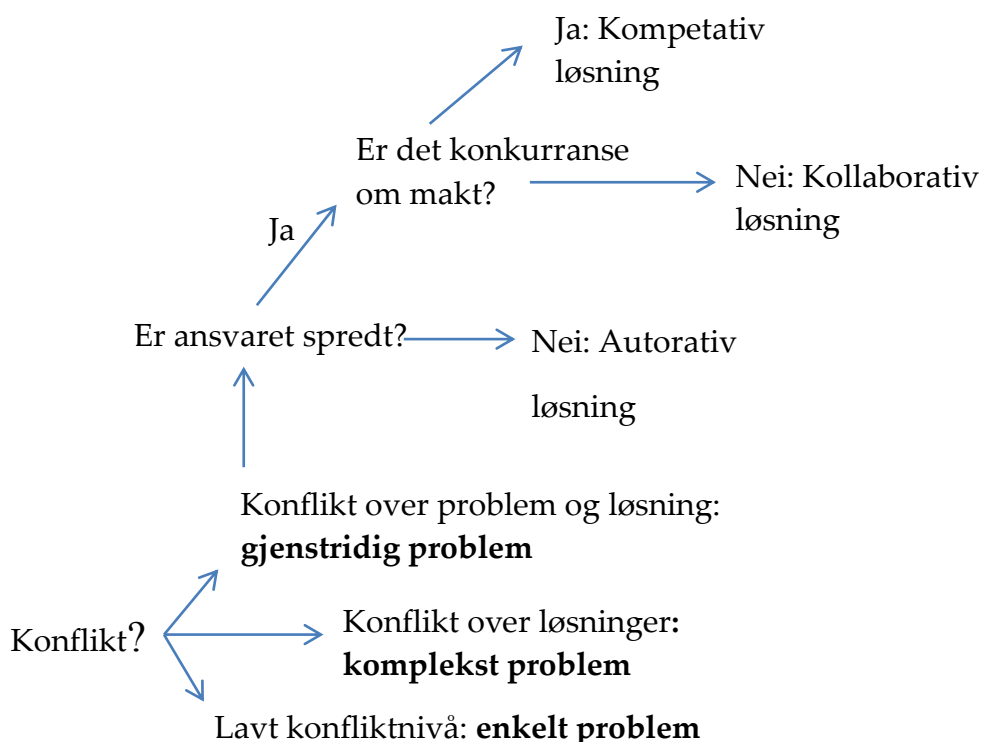
Utfordringer: Hvilke utfordringer møter dere i samhandlingen med oppdragsgiver underveis- og etter avlevert forskning?

Hvordan mottas «problematiske» eller politisk betente forskningsfunn?

Hva tror dere er den største utfordringen hva gjelder bruk av samfunnsvitenskapelig forskning i politikkutforming?

Modeller og figurer

Nancy Roberts' modell "Coping Strategies to Deal with Wicked Problems". Gjengitt fra Roberts (2000: 3).



Modeller som beskriver lineær politikkutforming kan forenkles til å inneholde følgende elementer:



Modell 1.1: fra Howlett, Ramesh og Pearl (2009:12) *Five stages of the policy cycle and their relationship to applied problem-solving*.